

LA CIUDADANÍA EN EUROPA Y EL FENÓMENO MIGRATORIO: NUEVAS DESIGUALDADES Y SERVIDUMBRES VOLUNTARIAS *

European Citizenship and Immigration: New Inequalities and Voluntary Servitudes

Ana RUBIO CASTRO y Mercedes MOYA ESCUDERO

Universidad de Granada (España)

RESUMEN

La Europa de libertad, seguridad y justicia que pretende garantizarse para la ciudadanía, en principio, no iría dirigida a los millones de personas que residen legalmente en la UE sin ostentar la nacionalidad de ningún Estado miembro, y de ningún modo pensada para quienes se encuentran en situación irregular. A estas personas que forman parte de la población real de los Estados no se les califica de ciudadanos, ni se les otorgan derechos de ciudadanía. Por consiguiente, muestran la situación de servidumbre que existe en el interior de los Estados europeos. Pero no sólo los nacionales de terceros Estados encuentran limitado el ejercicio de los derechos humanos. También la ciudadanía europea, como resultado de los necesarios ajustes institucionales y estructurales que demanda el modelo económico global, está viendo incrementarse los riesgos y la incertidumbres, debido a los cambios en el mercado de trabajo, en el sistema educativo y en el modelo de Estado. Todas estas reestructuraciones están gestando un nuevo orden social. En este nuevo modelo de sociedad, el control y la seguridad parecen haber usurpado el protagonismo hasta ahora detentado por la justicia social. La finalidad de esta investigación ha sido precisamente mostrar el doble impacto que el nuevo modelo económico y la sociedad del conocimiento y la información tienen en la ciudadanía y en quienes están fuera o en los límites de ella. Una comparación que permite sostener que en estos ajustes sólo ganan las mercancías y las instituciones, no las personas.

Palabras clave: Inmigración, ciudadanía europea, desigualdad, educación, mercado de trabajo.

ABSTRACT

The Europe of freedom, security and justice is intended to ensure that citizenship, in principle, does not include the millions of people who reside legally in the EU but are not

* Este trabajo se realiza dentro del Proyecto de Excelencia SEJ 4738: “Análisis transversal de la integración de mujeres y menores extranjeros en la sociedad andaluza. Problemas en el ámbito familiar”, subvencionado por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia de la Junta de Andalucía, y del Proyecto del Plan Nacional I+D+I. “Multiculturalidad, Género y Derecho” (DER 2009-08297).

nationals of any Member State and it is no way intended for those who are in an irregular situation. These people are part of the real population of the states but are not classified as citizens or granted citizenship rights. Therefore they show the status of servitude that exists within European states. But not only nationals of third States have their exercise of human rights limited, so too do European citizens, as a result of the institutional and structural adjustments demanded by the global economic model. We can see the increased risks and uncertainties as a consequence of changes in the labour market, in education and the model of the state, which are bringing about a new social order. In this new model of society, security and control seem to have usurped the role hitherto played by social justice. The purpose of this research has been precisely to show the double impact that the new economic model and the knowledge and information society has on the citizens and on those who are outside or on its limits. This comparison enables us to argue that these adjustments only benefit the market and institutions, not people.

Key words: immigration, citizenship, European Union, inequalities, education, labour market.

1. PRESENTACIÓN

En este trabajo se analizan los cambios que se están experimentando en Europa en el interior del concepto de ciudadanía, como consecuencia de la globalización económica y del impacto que el fenómeno migratorio tiene en la dimensión social de los Estados y en su modelo económico. Se observa, a la luz de los documentos analizados, que existe un fuerte desencuentro entre los documentos políticos elaborados por la Comisión Europea y el Derecho comunitario en materia de integración social de las y los inmigrantes y en promoción de la igualdad de trato. El derecho comunitario que se está implementado en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Unión europea genera una fuerte segmentación en el concepto de ciudadanía mediante categorías y distinciones burocrático-administrativas que restringen de un modo significativo el reconocimiento y el acceso a los derechos a los nacionales de terceros Estados. La falta de legitimidad democrática de este poder clasificatorio de la Administración y las diferenciaciones que el mismo produce, hacen reavivar las viejas desigualdades entre seres humanos y aflorar nuevas servidumbres. Estos hechos llevan a pensar que las actuales sociedades de individuos y grupos sociales están transformándose en sociedades de castas. Unas nuevas castas conformadas desde los nacionalismos étnicos y el control y el desarrollo del conocimiento científico-técnico. La violencia y la injusticia que producen estos hechos se incrementa dentro del colectivo de inmigrantes en los denominados grupos vulnerables: menores y mujeres.

Nuestra pretensión en esta investigación no es exponer exhaustivamente todas las normas y documentos gestados en la materia objeto de análisis, aunque la mayoría de ellos han sido objeto de estudio y reflexión, sino referir tan sólo los considerados más relevantes en materia de inmigración económica y respecto a la situación jurídica en que se encuentran las y los trabajadores nacionales de terceros Estados que permanecen legalmente en el territorio de la UE; sin olvidar,

lo que es también un eje central en este trabajo, cómo afectan todos estos cambios en materia de extranjería a la ciudadanía europea.

Por este motivo, uno de los objetivos del trabajo ha sido lograr que la ciudadanía europea tome conciencia de la importancia de las distinciones burocrático-administrativas gestadas al amparo de la regulación de la inmigración, respecto al debilitamiento del estatus de ciudadanía europea y de ciudadanía nacional, al quebrarse el ideal moral que fundamenta todo el discurso de la ciudadanía: la dignidad humana y la igualdad de derechos a ella asociada.

Desde el punto de vista jurídico, la dignidad tiene como fin impedir que se considere a un ser humano como un medio para el logro de determinados objetivos¹. Pero no se limita la dignidad a este contenido, la dignidad está sirviendo, en la actualidad, de fundamento a nivel jurisprudencial para proteger a las personas de riesgos impredecibles, para desvelar condiciones sociales insoportables; lo que permite la extracción continuada de contenido normativo de los derechos fundamentales garantizados, así como el descubrimiento y la construcción de nuevos derechos. En este sentido, la dignidad ha permitido, en los últimos años, tanto el desarrollo heurístico del contenido normativo de los derechos fundamentales tradicionales, como la fundamentación de la naturaleza indivisible de todos los derechos.

Tras más de doscientos años de desarrollo constitucional en Europa, se reconoce que la dignidad es “el portal a través del cual el contenido universal igualitario de la moral se importa al derecho. La idea de dignidad humana es la bisagra conceptual que ensambla la moral del respeto igualitario a cada sujeto con el derecho positivo y la producción jurídica democrática”².

Lo más perverso de la quiebra producida en el ideal moral de la dignidad humana, es que se articula en el seno de un discurso jurídico-político europeo que ha incrementado de modo extraordinario los niveles de igualdad formal —igualdad de trato—, con el fin de mejorar la movilidad de personas y mercancías y eliminar las fronteras interiores entre Estados, promoviendo un nuevo marco económico y social.

Lo expuesto nos permite afirmar que en Europa los derechos humanos están sometidos a importantes limitaciones tanto para la ciudadanía europea como para las personas nacionales de terceros Estados, como resultado del nuevo modelo económico que se está implantando. El fundamento político de estas limitaciones

1. Aunque se habla de derechos humanos antes que de dignidad —recordemos la declaración del hombre y del ciudadano de 1789 y la de la mujer y la ciudadana de la misma fecha—, fue el contexto histórico del Holocausto el que puso de relieve que la idea de los derechos humanos estaba sobrecargada de la idea de dignidad humana. A partir de este origen, Habermas afirma que aunque como concepto histórico el término dignidad es posterior al nacimiento de los derechos humanos, estos derechos tienen implícito el concepto de dignidad humana y de autonomía personal. De hecho, se observa cómo los tribunales recurren a la dignidad para proteger a las personas de los riesgos impredecibles y cuando se desvelan situaciones sociales de vida insoportables. J. Habermas, “La idea de la dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44 (2010), p. 109.

2. Habermas, *op. cit.*, p.111.

radica en la necesaria regulación del mercado de trabajo y en los límites que impone, se dice, la protección del Estado social y la cultura de los derechos humanos. Pero este proceso de ajuste debe hacerse manteniendo la estabilidad y cohesión social que ha sido uno de los pilares sobre los que Europa ha construido su presentación, como espacio ideal para la recepción de capital internacional, ante la opinión pública internacional.

Como sostiene el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen sobre la inclusión social, Europa debe prestar especial atención a la cohesión social de nacionales y extranjeros si desea mejorar el crecimiento y el empleo³, un empleo que se caracteriza por la movilidad y la alta competitividad. Pero hay algo más: Europa es muy consciente de que el proceso de transformación del mercado de trabajo está estrechamente ligado a la transformación del sistema educativo. Es preciso ajustar las competencias generales y específicas que proporciona la educación a la empleabilidad. Todo este proceso de transformación encuentra en España serias dificultades, y evidencia la necesidad de cambios estructurales profundos que países de nuestro entorno iniciaron hace ya algunos años⁴. Aunque estas transformaciones, laborales y educativas se presentan ante la opinión pública española y europea como parciales y no sistémicas, lo cierto es que encierran un cambio de modelo social y político. De ahí la estrecha relación que existe cuando se analizan los diferentes documentos políticos y jurídicos entre modelo político, empleo y educación.

Los cambios institucionales en curso no siempre se muestran claros con respecto a los fines y a los medios. Las ciudadanías no acaban de entender a qué intereses responden sus importantes sacrificios. Los temas se entrecruzan en la información política diaria —educación, mercado de trabajo, seguridad, nuevo modelo económico, tecnología e investigación— sin un discurso complejo y claro que explique hacia donde nos dirigimos, qué es lo que se trata de conseguir y con qué costes individuales y colectivos. El tema se complica aún más cuando las cuestiones relativas a la seguridad se asocian al ejercicio y disfrute de los derechos, cuando los derechos se interpretan en términos de costes económicos y sociales y los modelos empresariales de producción tratan de explicar los cambios sociales en curso como sistemas para optimizar los recursos humanos y alcanzar las máximas cuotas de beneficio⁵.

3. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 18 de diciembre de 2008, en el se diseña la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo, DOUE C 128, de 18 de mayo de 2010.

4. Esta situación europea que se describe tiene en España aún más dificultades como resultado de la burbuja inmobiliaria y los servicios que hasta la crisis habían absorbido mano de obra sin cualificación.

5. Kazuo Koike, sociólogo industrial japonés, al estudiar de forma comparativa las empresas japonesas y las estadounidenses, observó que en los mercados de trabajo internos de las grandes empresas las pautas de promoción funcionan, o conectadas con la adquisición de conocimiento o información, caso de las japonesas, o independientes del conocimiento, caso de las americanas. A partir de esta observación, Masahiko Auki desarrolló la idea desde el punto de vista económico y

A pesar de todas estas dificultades, es en este contexto de transformación socioeconómica y política en el que hay que comprender y valorar el alcance de los cambios jurídicos que en materia de inmigración se están llevando a cabo en Europa, y la estrecha relación que éstos tienen con los reajustes en el sistema educativo⁶, la reforma del mercado de trabajo, la movilidad de las y los trabajadores altamente cualificados y el nuevo modelo económico que se trata de implantar.

Aunque Europa exalta la riqueza que aporta la diversidad cultural para la integración social y el desarrollo económico, le preocupan las tensiones y conflictos que puedan derivarse de la multiculturalidad, tanto en el interior de cada Estado como en el marco europeo, en unos momentos de dura crisis económica y de elevados niveles de incertidumbre. Esta preocupación les lleva a exigir a las personas emigrantes que “muestren una voluntad de adaptación a las normas y tradiciones del país de acogida”⁷, y también que las instituciones educativas promuevan competencias y habilidades sociales en todo alumnado —nacional y extranjero— para el desenvolvimiento pacífico y sin estridencias de la diversidad cultural. Política y economía, cultura y seguridad se entrecruzan en la actualidad en materia de derechos humanos.

elaboró el concepto de flujos de información. Estos flujos de información favorecen la producción de nuevas ideas en las empresas, generan relaciones de confianza y lealtad, así como de cooperación, promueven profesionalmente a los niveles medios de las empresas y desarrollan nuevas formas de cooperación y liderazgo. Lo que fue una investigación centrada en las grandes empresas se trasladó a la sociología, a las organizaciones sociales y a la ciudadanía, a través de libros de divulgación que promovían la inteligencia emocional y nuevas actitudes personales en el trabajo y ante la vida. De esta manera se promocionaban nuevas actitudes vitales y laborales, que han conducido hasta lo que hoy llamamos la sociedad del conocimiento y de la información. Lash, S.: “La reflexividad y sus dobles: estructura, estética, comunidad”, *Modernización reflexiva política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 150-153.

6. Se desea sustituir el sistema educativo anclado en la asimilación de conocimiento, por otro basado en el autoaprendizaje y la autoevaluación. Este nuevo modelo de aprendizaje exige por parte del profesorado y del alumnado una constante relación de confianza y comunicación, que choca con las tradicionales estructuras jerárquicas educativas. Junto a estos cambios educativos a nivel estructural se está produciendo un grave problema, que afecta de modo directo a la inmigración y su regulación. Un número creciente de personas jóvenes encuentran dificultades para su integración en el mercado de trabajo a pesar de su alta cualificación. Las y los jóvenes se incorporan más tarde al mercado laboral, tienen menos estabilidad laboral y se ven más expuestos a la segmentación del mercado de trabajo y al desempleo. Este problema se hace aún más grave para los nacionales de terceros Estados, en particular para las personas pertenecientes a minorías étnicas, familias monoparentales y las personas escasamente cualificadas, quienes corren el riesgo de sufrir exclusión laboral y social.

7. Una exigencia que se recoge y se desarrolla en el Dictamen “Sobre empleo para las categorías prioritarias”. Dictamen del CESE de 12 de julio de 2007 sobre el “Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa), DO C256, de 27 octubre de 2007.

2. ¿UNA EUROPA ABIERTA Y SEGURA?

2.1. La Europa de la “ciudadanía” y las “nuevas servidumbres”

A pesar de presentarse Europa como un espacio abierto y seguro, demostraremos que esta afirmación es más un eslogan publicitario de cara a la inversión internacional y a la recepción de trabajadoras y trabajadores altamente cualificados que una realidad. Para fundamentar esta afirmación analizaremos las propuestas de exclusión que tanto el Programa de Estocolmo (Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano)⁸, como el Plan de Acción para la aplicación de dicho Programa (Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos)⁹, están realizando respecto a los nacionales de terceros Estados en el goce y ejercicio de los derechos y libertades que se proclaman. La Europa de libertad, seguridad y justicia que se proclama en los documentos jurídico-políticos no está destinada a los millones de personas que residen legalmente en la UE y que no ostentan la nacionalidad de ningún Estado miembro. Una situación de exclusión que se agrava en el supuesto de las personas que se encuentran en situación irregular¹⁰. En ningún momento encontramos en estos textos referencia alguna que permita afirmar un reconocimiento mínimo de ciudadanía, ni como ciudadanos, ni con derechos de ciudadanía. El carácter restrictivo de estos textos que están diseñando el modelo político de Europa y el espacio de movilidad y de seguridad de la diferentes ciudadanías, se hace especialmente problemático cuando en el propio programa de Estocolmo se considera grupo vulnerable a los residentes legales en territorio europeo, tal y como afirma el punto 2.3. Es más, en su punto 6.1.4 denominado “Políticas anticipatorias respecto de los migrantes y sus derechos”, se dispone que la Unión debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Incluso se promueve como deseable una política de integración más enérgica que debería ir encaminada a conferir a los migrantes derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión. El propio texto desvela la ambigüedad en la que Europa se sitúa promoviendo políticas de integración al mismo tiempo que ignora a los residentes legales como parte de la ciudadanía que vive y trabaja en Europa.

La raíz de toda esta paradoja se desvela en el art. 17 del Tratado, en el marco del título: “No discriminación y ciudadanía de la Unión”. Las políticas antidiscriminatorias reconocidas sólo están dirigidas a las ciudadanas y ciudadanos europeos, siendo pues la nacionalidad la principal causa de discriminación contra los nacionales de terceros Estados que residen en el territorio de la UE. En el mismo

8. *DOUE* C 115, 4 de mayo de 2010.

9. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social Europeo y al Comité de las Regiones de 20 de abril de 2010.

10. *Vid.* Moya Escudero, M: “Inmigración y ciudadanía de la Unión Europea”, *Educación para la ciudadanía intercultural y democrática*, La Muralla, S.A., Madrid, 2008, pp. 49-80.

sentido, con algunos matices, la Carta de Derechos Fundamentales, vinculante y con igual valor jurídico que los Tratados en función del art. 6 del Tratado de la UE¹¹, que sigue reconociendo los derechos de ciudadanía contenidos en el título V —Ciudadanía— a los ciudadanos de la UE, si bien extiende algunos de ellos a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro¹², y permite que en un futuro, más o menos próximo, se conceda la libertad de circulación y de residencia a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro (art. 8). Sin embargo, uno de los derechos básicos de ciudadanía, el derecho al sufragio activo y pasivo, recogido en el art. 39 para las elecciones al Parlamento Europeo y en el art. 40 para las municipales, tiene como exclusivo destinatario a la ciudadanía de la UE.

Cabe deducir de todo lo expuesto, que el origen nacional es una grave causa de discriminación en la UE, a pesar de declararse en la Carta que: “Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares” (art. 21)¹³, lo que produce la diversificación de estatutos jurídicos para los extranjeros. La discriminación económica, reverso de la protección económica del nacional, es una de las claves sociales de las que se debe partir para profundizar en el problema de la inmigración en Europa.

Europa se enfrenta a un claro desafío cuando el Comité Económico y Social sostiene en su Dictamen sobre “El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración”, que se ha de asegurar “a cada persona *los derechos humanos* en el marco del ordenamiento jurídico de la UE y de los Estados miembros, que están basados en la *noción tradicional de ciudadanía*”, para más tarde negar algunos de estos derechos a los no ciudadanos, al diferenciar “entre ciudadano y extranjero, entre inmigrante legal o irregular”. El resultado de esta ambigüedad es que las legislaciones europeas en materia de inmigración discriminan a las personas inmigrantes y las sitúan en una situación de “no sujeto”. Como prueba de esta afirmación cabe destacar la estrecha vinculación jurídica que se impone entre el permiso de trabajo y el de residencia al inmigrante, evidenciándose cómo las personas se han convertido en un instrumento al servicio

11. DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007.

12. En los supuestos en que se ha acudido al Defensor del Pueblo por mala administración en la actuación de las instituciones, derecho de petición al Parlamento Europeo, derecho a una buena administración, etc, se han hecho oídos sordos a lo establecido en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema, “Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea”, que proponía una noción extensa de ciudadanía cuyo ámbito de aplicación personal incluyera a quienes, siendo nacionales de terceros países, se encontraran en situación de residencia estable o larga duración, noción que se corresponde con la adoptada por la Comisión bajo la denominación de “ciudadanía cívica” (DOUE C 208, de 3 de septiembre de 2003).

13. También lo es en el ordenamiento jurídico español, cuanto el art. 14 de la Constitución Española solo habla de españoles. Respecto a la complejidad jurídica del principio de igualdad y su desarrollo en el ordenamiento jurídico español, Rubio Castro, A.: “Art. 14: Igualdad y no discriminación”, *Comentario a la Constitución socio-económica en España*, ed. Comares, Granada 2002, pp. 927-977.

del mercado de trabajo. Esta situación permite que cuando dejen de ser necesarias o productivas se las invite a abandonar el país, perdiendo muchos de sus derechos como resultado de la nueva situación administrativa, personas “sin papeles”¹⁴.

El texto explicita con claridad los problemas éticos, jurídicos y políticos a los que se enfrenta Europa, y también España, en materia de inmigración. La estrechez de la categoría “persona-sujeto con derechos” que se impone en materia de extranjería terminará afectando de forma directa a toda la ciudadanía europea en el ejercicio y disfrute de sus derechos, y, de forma indirecta, ya lo hace al romper el binomio dignidad humana e igualdad de derechos en la población. El nuevo modelo económico mundial, presentado como un destino inevitable a las ciudadanías, está promoviendo, en estrecha colaboración con los Estados, un proceso de transformación que afecta, además de al modelo de ciudadanía, al modelo de Estado (del Estado social al Estado de la seguridad), al modelo de sociedad (la sociedad de la información) y al concepto de sujeto de derechos. Estos cambios que, como hemos visto, son más evidentes en derecho de extranjería y en las políticas migratorias de los Estados de la UE, también existen para las y los nacionales, aunque se muestren, por el momento, menos evidentes.

2.2. El retorno de las desigualdades

La contra-revolución que se vislumbra a nivel social y jurídico político ha abandonado la abstracción del concepto de sujeto de derecho, para poner el acento en el valor de ciertas diferencias humanas en la regulación del acceso a los derechos y la pertenencia a la comunidad. El objetivo de este proceso de transformación no es mejorar la esfera de protección de los derechos humanos, tal y como se afirma, sino convertir ciertos estatus administrativos en elementos conformadores del estatuto jurídico de las personas. Lo novedoso de este proceso de diferenciación humana con respecto al pasado, que aumenta los niveles de desigualdad entre individuos en el seno de la sociedad, es que se inserta e interactúa con un discurso igualitario reforzado a nivel jurídico y político. En este sentido, cabe citar la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa —en especial su artículo 6—, en el que se dispone que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta, que se adherirá al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y que los derechos fundamentales que garantiza este Convenio y los que son fruto de los derechos fundamentales formarán parte del derecho de la UE como principios generales¹⁵.

14. *DOUE* 128, 18 de mayo de 2010, p. 2935.

15. Junto a este reconocimiento europeo sobre la relevancia de los derechos humanos, España ha desarrollado en los últimos años un importante acervo legislativo en materia de igualdad y de no discriminación, que ha concluido con el anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación, de 2011, que pretende, según se dice en su exposición de motivos, que esta ley

El fundamento que está siendo utilizado para consolidar el proceso de diferenciación entre las personas es la seguridad y el control. En aras de proteger la democracia y el Estado social y prevenir posibles conflictos futuros, las personas son clasificadas administrativamente. En el interior de la clasificación tradicional, entre nacionales y extranjeros, se están desarrollando nuevos criterios de distinción, en virtud de los diferentes estatutos administrativos que están desarrollando los Estados, en función de las necesidades del mercado de trabajo, modelo de movilidad y acuerdos o tratados con terceros países. Una distinción que podría parecer inocente, si no estuviera sirviendo en la práctica para jerarquizar a los seres humanos de una comunidad, distribuir y asignar derechos en función de estos estatutos y romper la idea de dignidad humana anexa a la igualdad en derechos.

En los últimos años, ante la necesidad de relevantes cambios socio-económicos, laborales y políticos, el Derecho ha desarrollado su dimensión promocional con el fin de servir de elemento dinamizador de los mismos. Esto explica el interés que presenta su función simbólica, tanto para promocionar nuevos valores y principios, como para servir de elemento de exclusión o de menosprecio. En este último supuesto, el lenguaje jurídico refleja, pero también reproduce, a través de la agresión o exclusión lingüística, situaciones de subordinación social, que son las que observamos tras estas nuevas distinciones administrativas.

Ya no sólo se distingue entre “inmigrante ilegal”, término absolutamente peyorativo, o “sin papeles”, términos que se utilizan para justificar que se les niega la mayor parte de los derechos. Incluso los residentes “legales” están sometidos a nuevas clasificaciones en función de las necesidades del mercado, tales como autorizados para residir y trabajar como personal altamente cualificado, investigadoras e investigadores, desplazamiento de personal de una empresa domiciliada fuera de la UE a otra del mismo grupo que se encuentra en la UE, autorizados para realizar un trabajo estacional, etc. Unas autorizaciones que contrariamente a lo que pudiera pensarse, no permiten sin más a las personas su libertad de circulación y de búsqueda de empleo. Pero, no sólo el lenguaje jurídico discrimina cuando clasifica administrativamente como en los ejemplos expuestos, lo hace aún más cuando ni siquiera nombra a esas personas como si no formaran parte de la población real de los Estados miembros de la UE, como evidencian los documentos jurídico-políticos. Los “inmigrantes en situación irregular” son absolutamente ignorados, en ningún caso se les menciona para otorgarles algún derecho en los diferentes programas o instrumentos jurídicos. Se consideran “inmigrantes ilegales”, “sin derechos”, salvo los mínimos que la Carta otorga a

sitúe a “España entre los Estados de nuestro entorno que cuentan con instituciones, instrumentos y técnicas jurídicas de igualdad de trato y no discriminación más eficaces y avanzados. Tiene la vocación de convertirse en el mínimo común denominador normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, albergue sus garantías básicas, conscientes de que, en su estado actual, la dificultad en la lucha contra la discriminación no se halla tanto en el reconocimiento del problema como en la protección real y efectiva de las víctimas” (Exposición de motivos, II).

toda persona. Pero el ser humano, para ser reconocido como sujeto, necesita ser llamado y nombrado. Cuando esto no ocurre como sucede con los “sin papeles”, quedan abandonados y convertidos en “no persona”. Una situación que los sitúa fuera de los límites del sistema y a merced del uso impune de la violencia (Castoriadis). Por consiguiente, si se existe socialmente sólo en la medida en que el lenguaje jurídico realiza el reconocimiento y establece la pertenencia, o no, de una persona a la comunidad, las exclusiones que estamos exponiendo pueden valorarse como muy graves¹⁶. Cuando a una persona se la excluye de la ciudadanía y no es reconocida como perteneciente a la sociedad, es excluida de hacer-mundo y de hacer-sentido, dos elementos claves para la acción social y la participación política. Al privar a estas personas de ser reconocidas como sujetos con derechos y protección, se les está privando de algo más que una simple pretensión. Tener derechos, pretender legítimamente algo de alguien, no es sólo una aspiración “interior” de la persona, genera comportamientos, produce acciones y reacciones. Tener derechos significa poder imponer una obligación, disponer de la fuerza de un tercero (un árbitro, una jueza, la comunidad, el poder político) que constriñe al obligado a un comportamiento conforme a mi pretensión. Pero además, los derechos otorgan distribución social de poder, reconocimiento entre los iguales y pertenencia a la comunidad, aspectos todos ellos que se conectan estrechamente y que permiten hablar también de deberes de los sujetos con respecto a la sociedad y a las normas que ella impone. Sólo en este contexto de reciprocidad de derechos y deberes, es exigible a las personas que emigran que “muestren una voluntad de adaptación a las normas y tradiciones del país de acogida”.

Una sociedad se ordena con derechos y deberes de todas las personas que la integran. Cuando los deberes son máximos y mínimos los derechos, el orden social se resiente. Como ya hemos expuesto en el punto 1 de este apartado, aunque estos límites se justifiquen con criterios de seguridad y racionalidad, lo cierto es que las diferenciaciones y restricciones, lejos de introducir seguridad, aumentan la tensión social y las incertidumbres.

2.3. Los diferentes estatutos jurídicos de ciudadanos y extranjeros en Europa

Cuando se estudia el Derecho de extranjería, y más aún, los límites que el mismo establece en materia de libertad de circulación de las personas, nos asalta de forma inmediata el temor a que el mismo esté ampliando, más allá de lo necesario, esa zona de penumbra que siempre hemos sabido que existe en el Estado de Derecho, respecto a aquellos sujetos que se encuentran fuera o en los límites del reconocimiento y de la pertenencia a la subjetividad y la ciudadanía. Este

16. Butler, *Lenguaje, poder e identidad*, Síntesis, Madrid, 2004, pp20-23.

temor deriva del hecho de conocer que los más importantes avances sociales que hemos realizado en Europa, y de forma más reciente en España, han caminado de la mano del respeto a la dignidad e igualdad en derechos de los seres humanos, sin que pueda existir discriminación por nacimiento, sexo, raza, religión u origen, entre otras causas.

El problema comenzó cuando el Estado social evolucionó hacia lo que se denomina Estado de seguridad; esto es, un Estado en el que el punto de atención de sus políticas está en la seguridad. Cuando el Programa de Estocolmo diseña la hoja de ruta para Europa en los próximos años, la presenta bajo el eslogan “Una Europa *abierta y segura* que *sirva y proteja* al ciudadano”. Lo que no se aclara es frente a quién o a quiénes debe protegerse a Europa y a su ciudadanía. Aunque la situación de riesgo venía siendo planteada de forma imprecisa, la política migratoria europea pronto aclaró quiénes eran los sujetos generadores de riesgo: las personas inmigrantes. Sin embargo, la crisis económica actual y la situación en la que se encuentran algunos países europeos necesitados de rescate económico, ante el desplome de su consumo y bajo el nivel de producción, muestra lo absurdo e irreal de las políticas de seguridad económica y social elaboradas.

En el Plan de Acción presentado por la Comisión europea en abril de 2010 para aplicar el Programa de Estocolmo durante el período 2010-2014, se fijan como objetivos: establecer un nivel uniforme de derechos para los inmigrantes legales, reprimir y prevenir la inmigración irregular y establecer medidas de cooperación con los países de origen de la inmigración irregular. Pero las crisis económicas de algunos Estados miembros, la llegada masiva a ciertas zonas de Europa de emigrantes que huyen de zonas de conflicto, las tensiones en el liderazgo que se producen entre Alemania y Francia, unido a las revueltas en los países árabes, han cambiado el horizonte que Europa había diseñado antes de 2007. Esto explica, en parte, por qué no han fructificado los intentos de una política global en materia de reconocimiento de derechos a los nacionales de terceros Estados que residen legalmente en la UE.

Se puede decir que, hasta el momento, ha fracasado en Europa y en España el esfuerzo por diseñar una política de extranjería que permitiera el control sobre los flujos migratorios, con el fin de utilizar a estas personas como ejército de reserva para aquellos sectores productivos demandantes de mano de obra estacional y precaria. Este fracaso, especialmente en España, no es resultado tan sólo de la crisis económica mundial, de la alta tasa de desempleo y de la enorme bolsa de economía sumergida que existe en nuestro país (parte de los cinco millones de personas paradas hay que situarlas trabajando en este sector), sino también de los efectos que está generando, a nivel institucional y social, el nuevo modelo económico.

En realidad, la Europa de los ciudadanos, el espacio de libertad, seguridad y justicia para la ciudadanía europea, está construyendo en su interior una pluralidad de estatutos jurídicos diferentes para las personas según su origen y nacionalidad, residan o tenga su domicilio social en uno u otro país. Esto hace saltar por los aires los mínimos éticos establecidos en la Declaración Universal de Derechos

Humanos de 10 de diciembre de 1948, en donde se afirmaba que todos los seres humanos son iguales en dignidad y en derechos.

La categoría de sujeto de derecho y el estatus de ciudadanía sirvieron en el pasado para construir, en el marco del Estado, una idea de igualdad entre los individuos desde la que se diseñó la pertenencia a la comunidad política. La fuerte abstracción de la categoría de *sujeto de derechos* y su protección permitía reconocer a todos los seres humanos como si fueran iguales, lo que ha posibilitado el paulatino ensanchamiento de esta categoría para integrar a los grupos sociales excluidos originariamente. Los límites que presentaban estas originarias categorías jurídico-político eran ocultar la relevancia socio-económica y personal de ciertas diferencias individuales. Se presentaba a los sujetos descontextualizados, y se hacía creer que el ejercicio y disfrute de sus derechos dependía exclusivamente de su esfuerzo y voluntad. La evolución semántica del principio de igualdad y de no discriminación, y las políticas de igualdad llevadas a cabo en el marco del Estado social, han tratado de superar los viejos límites.

En la actualidad, estos ideales morales y políticos se están viendo sustituidos por valores instrumentales ligados a la productividad y la competitividad económica, y a la eficiencia política que impone la gobernanza. En este marco moral y político se está conformando un nuevo orden social y un nuevo modelo de sociedad, en el que las personas son reconocidas y valoradas socialmente en función de su productividad económica y de su contribución a la investigación e innovación tecnológica.

Hemos cometido el error, no ha sido la primera vez en la historia, de creer que los límites en el ejercicio y disfrute de los derechos que se estaban imponiendo a las personas extranjeras no afectarían a los nacionales. Es más, se pensó que los límites y controles establecidos frente a la inmigración sólo trataban de proteger la cultura europea de respeto a los derechos humanos y a la democracia, así como al modelo socio-económico del Estado social. Y hemos terminado por considerar lógicos y aceptables los controles impuestos a la inmigración como los únicos medios para proteger nuestros derechos y estatus social. Pero, qué error, y qué poco aprendemos de la historia.

Esta economía globalizada que se nos presenta como el nuevo y más eficiente modelo económico tiene, como ya hemos analizado, altos costes sociales y personales, para nacionales y extranjeros. Las desigualdades y límites en el acceso y reconocimiento de derechos impuestos a las personas extranjeras, no han mejorado el estatus social y político de los nacionales, pero sí han abierto la puerta al establecimiento de diferenciaciones que se justifican como el instrumento adecuado para proteger a la economía de mercado o a un determinado estilo de vida. Incluso se puede afirmar que, a medida que mercancías, empresas e inversiones circulan más libremente por Europa, más límites tienen las personas para integrarse en los diferentes mercados de trabajo de los Estados miembros. Sirva como ejemplo el artículo 14 de la Directiva reguladora del Estatuto de residente de larga duración, al disponer que cuando el residente de larga duración se encuentre en un Estado miembro y desee trasladarse a otro Estado miembro para realizar una actividad

por cuenta ajena o por cuenta propia, este último Estado podrá estudiar y aplicar sus procedimientos nacionales para cubrir una vacante o para el ejercicio de las actividades deseadas¹⁷. ¿Imponemos estas exigencias o controles espaciales a las empresas, inversiones o mercancías? ¿Podemos limitar la implantación de una empresa en cualquiera de los Estados miembros, cuando el sector en el que la empresa desea actuar está ya suficientemente explotado o saturado? Sin duda, las repuestas a estos interrogantes nos llenarán de sorpresas.

Se afirma que la razón que justifica estas políticas restrictivas respecto a la libre circulación de las personas es proteger los mercados de trabajo de los Estados miembros, pero, ante esta respuesta debemos plantearnos la siguiente cuestión: ¿no se ven afectados los mercados de trabajo por la llegada indiscriminada de inversiones, mercancías y nuevas empresas? Pudiera parecer que en este nuevo contexto socio-económico interesa más ser una mercancía que una persona.

2.4. Un Derecho de extranjería comunitaria en construcción

La comunitarización de las políticas públicas sobre inmigración y extranjería comienza a plantearse en el seno de la UE cuando se inician los flujos migratorios y nace la necesidad de su regulación. Pero es en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado de forma solemne el 16 de octubre de 2008, cuando por primera vez se propone una estrategia común, con unos objetivos, herramientas y calendario de actuación. El Consejo adopta cinco compromisos fundamentales: 1) organizar mejor la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro y favorecer la integración; 2) combatir la inmigración irregular garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular; 3) fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; 4) construir una Europa de asilo; 5) crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo. Por tanto, y como cualquier política o ley de extranjería que se precie, la finalidad del Pacto es controlar la inmigración (regular e irregular), y proceder a la “obligada” o voluntaria integración de los nacionales de terceros Estados cuya admisión y residencia depende de las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida de cada uno de los países que configuran la UE. Se mantiene, y quizás a partir de ahora se refuerce aún más, la competencia de cada Estado miembro para determinar qué cupo de extranjeros está dispuesto a admitir en su territorio.

Estos objetivos se plasman en el art. 69 B del Tratado de Lisboa. En dicha norma se establece que el Parlamento y el Consejo adoptarán medidas respecto a: las condiciones de entrada y residencia, y las normas relativas a la expedición

17. Directiva CE 2003/109 del Consejo de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DOCE* L 16/44, de 23.1.2004.

de visados y permisos de residencia de larga duración por los Estados miembros; se recoge la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y residencia en los demás Estados miembros; se regula la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y repatriación de residentes en situación ilegal; y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños. Además, se faculta a la Unión para celebrar acuerdos de readmisión para los nacionales de terceros Estados que se encuentren en situación irregular; y se “admite” la posibilidad de adoptar medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los que residen legalmente en su territorio.

Además, el Programa de Estocolmo, ya citado, destina el punto 6.1 a establecer los parámetros para desarrollar una política de migración dinámica y global, abogando por la consolidación, desarrollo y aplicación del enfoque global de la migración ya plasmado en el Pacto. Se estima que los países miembros han de adoptar una estrategia común, a fin de administrar mejor las fronteras y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo. También aboga por leyes que garanticen la igualdad de derechos de los inmigrantes en toda la UE y por una mayor supervisión de las pautas de inmigración y las tendencias del mercado laboral. Además de fortalecer la cooperación dentro de sus fronteras, se insta a que la UE colabore estrechamente con los terceros países a la hora de gestionar los flujos migratorios, y a que mantenga una política de detención y expulsión de inmigrantes ilegales combinándola con incentivos al retorno voluntario.

Por otra parte, en el Plan de Acción presentado por la Comisión en abril de 2010 para aplicar el Programa de Estocolmo para el periodo 2010-2014, se marcan como objetivos: alcanzar un nivel uniforme de derechos de los inmigrantes legales, la prevención y represión de la inmigración irregular y una auténtica asociación con los terceros países de origen y de tránsito. Se sigue, por tanto, apostando por una respuesta global.

Ahora bien, hay que afirmar que todo este esfuerzo, que tiene como objetivo salvar la imagen de Europa como un espacio de libertad y de respeto a los derechos humanos, se ve obligado a convivir con la preocupación por la seguridad en un orden económico inestable, que exige en todo momento hacer posible lo imposible. Las dificultades derivan de armonizar integración social, desarrollo económico y movilidad. La movilidad se ha convertido en una pieza clave en materia de desarrollo económico e integración social porque, en el nuevo modelo económico, el potencial de crecimiento está en los talentos, en la propiedad intelectual y en las ideas e innovación tecnológica. Esta es una nueva fuente de riqueza, que a diferencia de los recursos tradicionales es renovable y fácil de negociar en múltiples contextos y mercados. A estas dificultades hay que sumar el control sobre la inmigración que el nuevo modelo económico ha incrementado. Todo lo expuesto hasta ahora nos permite afirmar que los esfuerzos se han centrado, sobre todo, en el control de las fronteras para evitar la inmigración irregular y en las negociaciones de acuerdos de readmisión con los países de origen o de procedencia para retornar a

los más posibles¹⁸. No existe, en definitiva, un Derecho de extranjería en la UE. Hoy por hoy sólo se puede hablar de un Derecho de extranjería comunitario en construcción. Las grandes líneas directrices de la política europea, y en general de las políticas nacionales, han ido hasta ahora dirigidas hacia la regulación de la inmigración legal y la lucha contra la inmigración ilegal, sin perjuicio de los que nos depara el futuro en cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado art. 69 B.

Tan sólo un año después de la Comunicación de la Comisión presentando el Plan de Acción, los avatares políticos y el creciente neonacionalismo de algunos Estados miembros, que no están dispuestos a cargar con las consecuencias de la admisión humanitaria, “impuesta o libre” de otros Estados miembros, parece dirigir la política comunitaria a un control aún más férreo. Este control afectará a las fronteras exteriores, y también podrá incidir sobre las interiores y producir un retroceso en la libre circulación de personas dentro del territorio de la UE¹⁹. A pesar de todos los esfuerzos, poco o nada se ha avanzado en la cota de derechos reconocida a los nacionales de terceros Estados que residen legalmente en la UE, y el objetivo de lograr una respuesta global se ha visto sustituido por las diferentes posturas parciales adoptadas por los Estados miembros en función de sus propias y específicas necesidades.

Si Europa no logra diseñar un Derecho de extranjería común en el que tenga cabida el reconocimiento y la pertenencia de los nacionales de terceros Estados, no sólo la integración social de las personas inmigrantes se verá afectada, también el proyecto económico común y el sistema de valores democráticos sobre el que Europa se ha construido.

18. La Unión Europea apuesta por una política común de entrada y controles en las fronteras exteriores que permita, o que ha permitido hasta ahora, la libre circulación por las fronteras interiores. Para ello FRONTEX y EUROSUR son continuamente reforzadas. Y en todos los acuerdos de cooperación o readmisión que la UE concluye se reitera que las partes implicadas asuman sus responsabilidades en materia de repatriación y admisión de migrantes que lleguen o permanezcan de forma irregular en alguno de los Estados miembros. Precisamente, el objetivo de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, es que llegue a constituir una de las principales herramientas para la gestión de la migración “ilegal”, DOUE L 348, de 24 de diciembre de 2008. Sobre el tema, Moya Escudero, M.: “Profundizando en una Unión Europea para los ciudadanos: avances en el ámbito de la inmigración”, *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Décimas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática-Asociación de Profesores de Derecho Internacional y relaciones Internacionales. Colección Escuela diplomática, núm. 17, Madrid, 2011, pp. 81-98..

19. Las fronteras interiores subsisten en estos momentos en Reino Unido, Irlanda (salvo si se entra desde el Reino Unido), Bulgaria, Chipre y Rumania.

3. LAS DESIGUALDADES DEL MERCADO LABORAL

3.1. La gestión de los mercados laborales

Europa se mueve todo el tiempo en una encrucijada, necesita de la inmigración para el sostenimiento y el desarrollo de su modelo económico, pero al mismo tiempo teme los efectos que esta población pueda tener a nivel laboral, político y social en las sociedades de acogida. Por este motivo encontramos, en gran parte de los documentos relativos a la inmigración, alusiones a la necesidad y relevancia de la inmigración y alertas sobre los posibles efectos negativos. Esta forma instrumental de presentar el fenómeno migratorio tiene graves consecuencias jurídicas y políticas, pues hace perder de vista lo más importante: detrás de este fenómeno social están personas que tratan de construir en libertad su proyecto vital. Sirva como ejemplo el Programa de Estocolmo. En este programa se afirma que las consecuencias a largo plazo de la migración, por ejemplo en los mercados de trabajo y la situación social de los migrantes, deben ser tomadas en consideración y que resulta fundamental la interconexión entre la migración y la integración en relación, entre otros aspectos, con los valores fundamentales de la Unión. Al tiempo que se reconoce que la inmigración laboral puede contribuir al aumento de la competitividad y la vitalidad económica.

También se considera que la Unión debería fomentar la creación de sistemas de admisión flexibles que den respuesta a las prioridades, las necesidades, las cifras y los volúmenes determinados por cada Estado miembro y permitir a los migrantes aprovechar plenamente sus cualificaciones profesionales y sus competencias. Unos sistemas que han de tener debidamente en cuenta las competencias de los Estados miembros, especialmente respecto a la gestión de sus mercados laborales, así como el principio de preferencia de la Unión. No obstante, el Plan de Acción presentado demuestra que hasta el momento los objetivos marcados no han sido cumplidos, resultando llamativo que en el programa de trabajo de la Comisión para el 2011 no se mencione la inmigración²⁰. Con estas referencias se trata de demostrar que se pretende una inmigración bajo control, en la que se favorece el retorno cuando ya no es necesario y se fomenta la migración o la movilidad de aquellos profesionales talentosos que puedan contribuir al desarrollo de la Unión y de los Estados en particular.

En los últimos años se ha intentado avanzar, no sin importantes escollos, en la elaboración de instrumentos jurídicos que logran una cierta unificación en la regulación de las autorizaciones necesarias para residir y trabajar en el territorio de la UE. Pero en todos los instrumentos jurídicos elaborados (Directiva reguladora

20. El Informe "Proyecto Europa 2030: retos y oportunidades", del llamado grupo de sabios de la UE, presentado el 8 de mayo de 2010, apuesta por una inmigración cualificada profesionalmente y que garantice la igualdad de derechos y obligaciones con respecto a los nacionales de los Estados miembros, sin perjuicio de tomar en consideración, cuando sea necesario, las necesidades del mercado de trabajo de cada Estado.

del estatuto de residente de larga duración ya citada, investigadores²¹, tarjeta azul para trabajadores altamente cualificados²², Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional, la relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros Estados en el marco de un desplazamiento intragrupo²³ y, por supuesto, en la Propuesta de Directiva de permiso único), los Estados mantienen su competencia para decidir los volúmenes de admisión de trabajadores nacionales de terceros países en el mercado laboral²⁴. Las condiciones y criterios sobre la base de los cuales puede denegarse una solicitud de permiso único se fijan en el Derecho nacional, incluida la obligación de respetar el principio de preferencia comunitaria, y sus disposiciones no afectarán a los permisos de residencia para fines distintos de los laborales salvo en lo referente al formato, ni tampoco al visado uniforme ni al visado para estancias de larga duración. Así, el art. 14 de la Directiva reguladora del estatuto de residente de larga duración dispone que cuando el residente de larga duración en un Estado miembro desee trasladarse a otro Estado miembro para realizar una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, este último Estado podrá estudiar la situación de su mercado de trabajo y aplicar sus procedimientos nacionales relativos a cubrir una vacante o al ejercicio de las actividades mencionadas. Pero por motivos relacionados con las políticas del mercado de trabajo, los Estados miembros podrán dar preferencia a los ciudadanos de la Unión, a los nacionales de terceros países, cuando así lo establezca la legislación comunitaria, y a los nacionales de terceros países que residan legalmente y reciban prestaciones por desempleo en el Estado miembro de que se trate²⁵.

En la misma línea, por ejemplo, la Directiva para fines de empleo altamente cualificado, junto a la afirmación de que dicha norma no menoscabará el derecho de cada Estado para determinar el volumen de admisión de nacionales de terceros países que entren en su territorio para fines de empleo altamente cualificado (art. 6), determina que, antes de adoptar una decisión sobre una solicitud de tarjeta

21. Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, *DOUE* L 289, de 3 de noviembre de 2005.

22. Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, *DOUE* C 155, de 18 de junio de 2009.

23. Ambas, Bruselas COM (2010), 379 final y 378 final.

24. Art. 1 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro. Vid. Doc. 6273/10 MIGR 20 SOC 94 CODEC 100. Vid. Informe de la reunión del grupo de consejeros JAI celebrada el 12 de febrero de 2010, Consejo de la Unión Europea, Bruselas 23 de febrero de 2010, 6492/10, MIGR 22, SOC 114, CODEC 114.

25. También podrán limitar el número total de personas que puedan optar al derecho de residencia, siempre que esas limitaciones para la admisión de los nacionales de terceros países ya estuvieran establecidas en la legislación existente en el momento de la adopción de la presente Directiva.

azul UE y al considerar las renovaciones o autorizaciones de conformidad con el artículo 12, apartados 1 y 2, durante los dos primeros años de empleo legal como titular de una tarjeta azul UE, los Estados miembros podrán examinar la situación de su mercado de trabajo y aplicar los procedimientos nacionales en lo que respecta a los requisitos para proveer puestos de trabajo vacantes²⁶. Y la Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional respeta el derecho de los Estados miembros a determinar el número de emigrantes económicos que llegan a su territorio procedentes de terceros países. En consecuencia, no crea un derecho de admisión ya que permite proceder a la verificación de la situación del mercado laboral a efectos de denegación (art. 7). Igualmente, la Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros Estados en el marco de un desplazamiento intragrupo, faculta a los Estados miembros a rechazar la petición en razón del número de nacionales de terceros países admitidos en su territorio (art. 6), lo que no se corresponde con el Preámbulo en el que se dispone que, fuera del principio de la preferencia comunitaria, no es procedente requerir ningún examen del mercado de trabajo, puesto que este criterio sería contrario al objetivo de la puesta en marcha de un régimen transparente y simplificado de admisión (15).

La autorización de residencia y trabajo es el mecanismo de control y dependerá, entre otros importantes requisitos, de la necesidad de ese trabajador o profesional para una actividad concreta. La política de admisión, y también de expulsión si no se cumplen los requisitos para renovar la autorización de trabajo, se legitima con base en los criterios económicos de cada uno de los Estados y de la “integración del trabajador”²⁷. De conformidad con el art. 79, apartado 5 del Tratado de Funcionamiento de la UE, las propuestas respetan el derecho de los Estados miembros a determinar el número de emigrantes económicos que llegan a su territorio procedentes de terceros países. Para concluir, debe afirmarse que el poder de los Estados en materia de extranjería y los límites que imponen a la misma continúa siendo un grave obstáculo para el desarrollo de esa Europa abierta de los ciudadanos que tanto se proclama. Es más, los tiempos de crisis que

26. Los Estados miembros podrán verificar si el puesto de trabajo vacante de que se trate no puede ser provisto por mano de obra nacional o comunitaria, por nacionales de terceros países que residan legalmente en ese Estado miembro y que ya formen parte de su mercado de trabajo en virtud del Derecho comunitario o nacional, o por residentes de larga duración de la CE que deseen trasladarse a ese Estado miembro para desempeñar un empleo altamente cualificado de acuerdo con el capítulo III de la Directiva 2003/109/CE (art. 8).

27. Así, en Austria se exige aprender alemán si se pretenden renovar las autorizaciones exigidas para residir y trabajar en aquel Estado, y en Dinamarca se está aplicando un sistema de puntos que se atribuyen según el nivel de estudios, lenguas habladas... En el ordenamiento jurídico español, el Reglamento de ejecución de la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social dispone que para la renovación de las autorizaciones se valorará el esfuerzo de integración que deberá constar en informe de la autoridad autonómica correspondiente, regulándose el contenido mínimo en el art. 71 del RD 555/2011, de 20 de abril (BOE, núm. 103, de 30 de abril de 2011).

vivimos no hacen presagiar un cambio, todo lo contrario, los controles de llegada se incrementan, se promociona el retorno voluntario a los países de origen, y se expulsa a quienes vinieron por necesidades del mercado y han permanecido como residentes legales durante un determinado número de años, sin tenerse en cuenta los costes humanos que estos hechos generan.

En un intento de avanzar en la elaboración de instrumentos jurídicos que logren unificar los ordenamientos de los Estados miembros se planteó un difícil reto: regular las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia. Las dificultades de poder legislar en este ámbito llevaron a que la propuesta fuera retirada por la Comisión²⁸. No obstante, la necesidad de alcanzar los objetivos definidos en Tampere se reafirman en el Programa de Estocolmo, y el Consejo aprueba una nueva propuesta el 15 de diciembre de 2006. La finalidad es introducir un único procedimiento nacional de solicitud que conduzca, en un solo acto administrativo, a la concesión de un título combinado de residencia y permiso de trabajo a efectos de simplificar y armonizar las normas aplicables en los Estados miembros. Sin embargo, el 14 de diciembre de 2010 ha sido de nuevo rechazada por el Parlamento Europeo. Las razones alegadas por sus detractores es que no garantiza el principio de igualdad de trato, aspecto que analizaremos posteriormente, y que se excluye a una parte de los trabajadores, como es el caso de los trabajadores temporales, desplazados, trasladados por sus empresas, lo cual es cierto al haberse elaborado directivas específicas que responden a los intereses del mercado laboral de la UE, centrado en el personal cualificado, el trabajador estacional y la investigación científica.

Así, la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, ya citada, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, *pretende* que la Comunidad se convierta en un destino más atractivo para estos trabajadores procedentes de todo el mundo, y contribuir a la competitividad y el crecimiento económico. Para alcanzar estos objetivos, se considera necesario facilitar la admisión de trabajadores altamente cualificados y de sus familias mediante el establecimiento de un procedimiento de admisión abreviado, y reconocerles unos derechos económicos y sociales en algunos ámbitos iguales a los que disfrutaban los nacionales del Estado miembro anfitrión.

Por su parte, la Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, tiene como fin facilitar el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Barcelona en marzo de 2002, respecto a las medidas que deben adoptarse para facilitar el acceso al territorio de la UE a nacionales de

28. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, COM (2201) 386. La retirada, en DOCE C 64, de 17 de marzo de 2006.

terceros Estados a efectos de investigación. Este procedimiento específico trata de favorecer la admisión y movilidad de nacionales de terceros países a efectos de investigación, para periodos no superiores a tres meses, con la pretensión de que la Comunidad refuerce su capacidad de atracción ante los más prestigiosos investigadores de todo el mundo, y se refuerce así su imagen y capacidad de polo de investigación a escala mundial.

En cualquier caso, en el Programa de Estocolmo, junto a la propuesta, de nuevo frustrada, de aprobar la Directiva de permiso único, se intenta avanzar una auténtica política de inmigración común consistente en la elaboración de marcos nuevos y flexibles para la admisión de “inmigrantes” legales. Una estrategia que se considera que responde a las necesidades de los mercados laborales, apareciendo dos nuevas propuestas: la que regulará las condiciones de entrada y residencia legal de trabajadores temporales y la Directiva sobre procedimientos de entrada, estancia y residencia de los trabajadores procedentes de terceros países trasladados por sus empresas.

El objetivo de la primera propuesta, según el Preámbulo, es contribuir a la implementación de la estrategia de la UE 2020 y a una gestión efectiva de los flujos migratorios para la categoría específica de migración temporal de carácter estacional. Se afirma que los sectores de la economía que se caracterizan por una gran afluencia de trabajadores temporeros —especialmente la agricultura, la horticultura y el turismo— se identifican repetidamente como los sectores más propensos a las tareas efectuadas por nacionales de terceros países, con residencia “ilegal”.

El espacio de Schengen sin fronteras internas requiere de los Estados una disciplina común para reducir el riesgo de entradas y estancias ilegales que puedan ser causadas por (o deberse a) normas laxas y diferentes en la admisión de trabajadores temporeros; y justifican la Propuesta, además, en que las disposiciones sobre la migración circular de trabajadores temporeros entre la UE y los países de origen facilitarían remesas fiables y transferencia de cualificación y de inversión. Para alcanzar esta disciplina común, se establece un concepto único de trabajo estacional, se determinan las condiciones de admisión, el periodo máximo de estancia, la concesión de un permiso único de residencia y trabajo temporero específico autorizado, los motivos de denegación, etc. Un catálogo de derechos de los que gozarán estos trabajadores, cualquiera que sea la ley aplicable al contrato, y para el que admiten disposiciones más favorables por parte de los Estados miembros.

La justificación de la segunda propuesta, recogiendo el planteamiento del Programa de Estocolmo, es que las y los trabajadores trasladados dentro de una misma empresa constituyen una categoría de trabajadores de gran relevancia para la economía de la UE, al tratarse, por lo general, de especialistas y directivos que poseen conocimientos específicos necesarios para las empresas, y consistir en trabajadores de difícil sustitución. El problema, hasta el momento, habían sido los obstáculos a los que debían enfrentarse las empresas ante este tipo de migraciones temporales, debido sobre todo a la multitud de normas y procedimientos diferentes que había que tomar en consideración cuando se desea enviar personal clave a las

filiales existentes en los distintos Estados miembros. En paralelo, aunque con una finalidad diferente, se regulan también las condiciones de admisión y rechazo, y el permiso que debe concederse, así como la movilidad hacia un segundo Estado miembro cuando la persona trabajadora tenía que realizar su actividad laboral en otra entidad y país diferente, aunque perteneciente al mismo grupo de empresas.

En definitiva, los Estados miembros, la Comisión y el Consejo optan por elaborar directivas específicas en atención a las circunstancias especiales que el mercado va marcando, en lugar de proceder a una reglamentación horizontal, que además de unificar criterios, establezca un sistema estable y en el que junto a las exigencias económicas se tenga en cuenta la igualdad en derechos de las personas que trabajan. La opción realizada tiene un efecto contrario, refuerza la fragmentación en la regulación de la entrada y permanencia de los nacionales de terceros Estados y en los estatutos jurídicos de las personas trabajadoras. El rechazo de la Directiva de permiso único, aplicable a los trabajadores no incluidos en los instrumentos citados, incrementa aún más la diversidad en la regulación de los trabajadores, generalmente no cualificados, que pretenden entrar o ya permanecen legalmente en el territorio de un Estado miembro. Por consiguiente, cabe concluir que las medidas hasta el momento realizadas hacen triunfar la desigualdad y la segmentación laboral, frente a las demandas de dignidad humana e igualdad de derechos de todas las personas sin distinción.

3.2. El control de las fronteras entre Estados

Si existe un derecho que los seres humanos han reivindicado desde hace siglos es el derecho a la libre circulación, al entender que el mismo lleva implícito una de las dimensiones más notables de la libertad humana. Pero, como observaremos, a pesar de su larga trayectoria reivindicativa, aun no ha logrado asentarse en esta Europa que pretende ser abierta e igualitaria. El 30 de abril de 2004 se publicó en el DOCE la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros²⁹. La Directiva establece que la ciudadanía de la Unión es la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros que ejercen su derecho de libre circulación y residencia. Tampoco en momentos de avance Europa logra plantear, aunque fuera a nivel de futuro y como utopía, una ciudadanía abierta sin límites ni condicionantes. Los límites continúan y se justifican desde el orden público, la seguridad y la salud pública (arts. 27, 28 y 29 Directiva 2004/38). En la actualidad, además de a los

29. Directiva 2004/38, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, *DOCE* L 158, de 30 de abril de 2004. Corrección de errores, *DOCE* L 229/35, de 29/6/2004. Su transposición al Derecho español por RD 240/2007, de 16 de febrero, *BOE* núm. 51, de 28 de febrero de 2007. El Tribunal Supremo ha anulado determinados artículos en la sentencia de 1 de junio de 2010.

nacionales de los Estados miembros, se reconoce a título principal el derecho de libre circulación por el territorio de la UE, tras la conclusión de determinados acuerdos, a los nacionales del EEE³⁰ y a los nacionales suizos³¹. Gozando también de este derecho, a título derivado, los nacionales de terceros Estados con determinados vínculos familiares con los nacionales de la UE, del EEE o de Suiza, siempre que acompañen o se reúnan con el titular del derecho³².

Fuera de los grupos de personas mencionadas, ningún nacional de tercer Estado goza del derecho a la libre circulación por el territorio de la UE. Tampoco gozan de la libre circulación los residentes de larga duración. La Directiva reguladora de su estatuto, después de proclamar que adquirirán el derecho a residir por un periodo superior a tres meses en los territorios de otros Estados miembros diferentes del que les haya concedido el estatuto, permite que el ejercicio de tal derecho se limite en razón de la situación nacional de empleo, y permite que los Estados miembros decidan el número total de personas que pueden optar al mencionado derecho (art. 11). Como cabe observar, a cada paso se produce un nuevo cierre. Aunque es competencia soberana de cada Estado la concesión de las correspondientes autorizaciones de residencia y trabajo, existen fuertes desconfianzas por parte de la Unión sobre las regularizaciones que los Estados miembros realizan para quienes se encuentran de forma irregular en su territorio, al permitir éstas el acceso a todo el territorio de la UE. Piénsese, por ejemplo, en los supuestos de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, por razones de arraigo o la concedida por razones humanitarias, recogidas en los artículos 123 y ss. del Reglamento de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma por LO 2/2009³³. Pero en realidad, a estos nacionales se les permite tan sólo entrar y permanecer por un máximo de tres meses en un Estado miembro distinto de aquel donde residen legalmente (o poseen una autorización de estancia por estudios).

Sí se admite la movilidad entre Estados miembros de los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos como investigadores, ya que se les podrá autorizar a realizar parte de su investigación en otro Estado miembro. Pero deben ser autorizados (la legislación al respecto puede disponer la necesidad de permiso de residencia o visado) y si la investigación es superior a tres meses, deberán además cumplir con las condiciones de admisión y se les podrá exigir además un nuevo convenio de acogida (art. 13). También se recoge la movilidad en el art. 16

30. Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, adoptado en Oporto el 2 de mayo de 1992, aplicable también a los nacionales de Noruega, Islandia y Liechtenstein. (*DOCE* L n.º 1, de 3 de enero de 1994).

31. Acuerdo sobre libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, hecho en Luxemburgo el 21 de junio de 1999, que entró en vigor el 1 de junio de 2002.

32. Cónyuge o pareja registrada, siempre que el matrimonio o la pareja no se haya disuelto, hijos menores de 21 años o mayores de esa edad que vivan a expensas del titular del derecho, ascendientes del cónyuge o pareja registrada que vivan a expensas (art. 2).

33. RD 557/2011, *BOE* núm. 103, de 30 de abril de 2011.

de la Propuesta de Directiva que regula las condiciones de entrada y estancia de súbditos de países terceros, cuando la misma se realiza en el marco de un desplazamiento intra-grupo, para trabajar en una entidad establecida en un segundo Estado miembro que pertenezca al mismo grupo de empresas, siempre que siga manteniendo la relación de trabajo con la empresa establecida en un tercer país. En estos supuestos, la duración del desplazamiento de un Estado miembro a otro no excederá de 12 meses, si bien se recogen determinadas excepciones para cuadros y expertos.

Por lo que se refiere al personal altamente cualificado, tras 18 meses de residencia legal en el primer Estado miembro como titular de una tarjeta azul UE, el interesado y su familia podrán trasladarse a otro Estado miembro para fines de empleo altamente cualificado, siempre que cumplan una serie de condiciones (art. 18). Si estas condiciones no se satisfacen se podrá denegar la expedición de la tarjeta azul UE y obligarles, de conformidad con los procedimientos previstos en el Derecho nacional, incluidos los procedimientos de expulsión, a salir del territorio. Por otra parte, los Estados miembros podrán seguir aplicando los volúmenes de admisión que hayan previsto.

A pesar de estas limitaciones en materia de movilidad y permanencia, desde el Tratado de Ámsterdam la Unión se marcó el objetivo de conseguir un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que no hubiera controles para ninguna persona. La razón para el establecimiento de este objetivo es que el espacio de libertad no se fundamenta en el concepto de ciudadanía, sino en el de residencia legal en el territorio comunitario. Por consiguiente, el espacio de libertad en sentido estricto podría ser concebido como aquel que garantiza la libre circulación entre los Estados miembros de todas las personas, sean o no comunitarias³⁴. Este ideal, a la vista de todo lo expuesto, no se ha logrado, aunque cabe afirmar que el art. 3.2 del Tratado, tras su modificación en Lisboa, proclama: “La Unión ofrecerá a sus ciudadanos [nosotros añadimos pero sólo a sus ciudadanos] un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas”, y el art. 61 reitera la ausencia de controles a las personas en las fronteras interiores. Por otra parte, la Carta de Derechos Fundamentales deja abierto el camino al objetivo de la libre circulación con las siguientes palabras: “Podrá concederse libertad de circulación y residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.”(art. 45.2). Aunque cabe añadir que, al no existir imposición, lo que hubiese sido deseable, se trata tan sólo de una facultad que cada Estado miembro podrá ejecutar o no³⁵.

34. La Europa sin fronteras de Schengen la forman todos los países de la UE menos Irlanda, Reino Unido, Bulgaria y Rumanía, y también forman parte de ese territorio los extracomunitarios Noruega, Islandia y Liechtenstein.

35. Sobre el tema, por todos, Iglesias Sánchez, S.: *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea*, ed. Reus, 2010.

En el primer semestre de 2011, la política migratoria de los veintisiete, aún débil, comienza a vacilar tras la petición de París y Roma de que se produzcan cambios en el Tratado de Schengen, que permitan afrontar la llegada masiva de extranjeros³⁶. En concreto, modificar el art. 23 del mencionado Acuerdo que permite la suspensión temporal de la libre circulación y el restablecimiento de controles interiores, para que se incluya la llegada masiva de inmigrantes entre las causas que posibiliten esa alternativa. La Comisión, junto a ciertas medidas adoptadas a corto plazo para abordar la situación migratoria en el Mediterráneo y las presiones migratorias sobre los Estados miembros fronterizos, propone, el 11 de mayo de 2011, un paquete de medidas que, de nuevo, se destinan a establecer controles fronterizos efectivos.³⁷ Se admite la posibilidad de activar en algún caso, y en “circunstancias muy excepcionales”, las fronteras interiores, siempre de forma temporal. La actual legislación del espacio Schengen permite a los Estados miembros que activen de forma unilateral sus fronteras interiores por motivos de seguridad u orden público, una decisión que se establece bajo el control y la coordinación de la Comisión. Todo esto permite concluir que, lejos de avanzar en la construcción de una Europa abierta y de los ciudadanos, se avanza hacia una Europa que se pliega sobre sí misma y refuerza los sistemas tradicionales de control frente a la inmigración.

4. LA IGUALDAD EN DERECHOS COMO CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN: UNA PROPUESTA DE FUTURO

4.1. Derechos de los nacionales de terceros Estados residentes legales

En el Pacto sobre Inmigración y Asilo, la Unión Europea se marca entre sus objetivos organizar mejor la inmigración legal, teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, así como favorecer la integración. Dedicado el epígrafe anterior al análisis del primer objetivo, veamos qué ha ocurrido con el segundo.

Como ya se ha afirmado, no ha existido acuerdo sobre la Directiva de permiso único. Frente a quienes la rechazan por considerarla discriminatoria, están quienes

36. Esta situación surge por la llegada de miles de tunecinos a Italia que, tras obtener una autorización de residencia, pretenden pasar a Francia.

37. En concreto: tener listo antes de 2012 el sistema común de asilo, lo que armonizará los criterios en materia de solicitud de asilo en toda la UE; intensificar el control fronterizo y la gobernanza del espacio Schengen para hacer frente a la emigración irregular; vigilar que cada Estado miembro controle de manera efectiva su parte de frontera exterior de la UE; canalizar mejor la emigración legal, para que sirva para paliar la falta de mano de obra y conocimientos prevista de antemano en la UE; compartir las mejores prácticas que los Estados miembros aplican a la integración de los inmigrantes legales; plantear de una forma estratégica y efectiva la cooperación con terceros países para facilitar el desplazamiento de las personas y evitar la emigración irregular.

no aprueban su contenido por considerar excesivos los derechos socioeconómicos que recoge. Los obstáculos a la Directiva de permiso único se encuentran en Estados como Alemania, que se niegan a reconocer a los trabajadores nacionales de terceros Estados derechos como trabajadores comparables a los nacionales. Y ello, a pesar de que la Propuesta de Directiva establece importantes límites al ejercicio de los derechos en ella recogidos. Entre estos límites cabe destacar las restricciones, tanto para la incorporación al mercado de trabajo en función de los volúmenes de admisión de cada Estado, como en todo lo que afecta a créditos, becas, procedimientos de acceso a la vivienda, a la enseñanza universitaria y postsecundaria, o al derecho a determinadas prestaciones. Incluso allí donde se reconoce la igualdad de trato, ésta podrá limitarse, como es el caso del acceso a la educación o formación, a una prueba sobre el conocimiento de la lengua del Estado miembro que acoge (art. 12). Los Estados miembros de la Unión ignoran, una vez más, que el principio de igualdad de trato debería aplicarse a toda persona trabajadora en situación legal, con independencia de su nacionalidad. Cuando esta igualdad no se garantiza, las personas trabajadoras quedan segmentadas en castas, en función de su origen, lo que hace recordar las viejas servidumbres. No parece que esta desigualdad pueda ser compatible con un proyecto europeo en el que imperen los valores de igualdad y de libertad.

En la Directivas relativas al trabajo altamente cualificado y a la investigación científica, que ya han sido objeto de atención, se proclama el principio de igualdad de trato respecto a las condiciones de trabajo, libertad de asociación y afiliación, educación y formación profesional, materia de seguridad social conforme al anexo del Reglamento (CE) 219/2003, así como el acceso a bienes y servicios y suministro de bienes y servicios que estén a disposición del público, incluido el procedimiento para acceder a la vivienda y la libre circulación por todo el territorio del Estado miembro de que se trate, dentro de los límites impuestos por el Derecho nacional (arts. 14 y 12 respectivamente). Pero incluso este reconocimiento de igualdad de trato está sometido a restricciones para los trabajadores altamente cualificados en todo aquello que afecta a créditos y becas de estudio y manutención, para enseñanza superior y formación profesional, y en los procedimientos de acceso a la vivienda; además de declararse que esta equiparación se entenderá sin perjuicio del derecho del Estado miembro a retirar o denegar la renovación de la tarjeta azul³⁸.

Ni siquiera se recoge la igualdad de trato en la Directiva relativa al estatuto de residente de larga duración, a pesar de que su objetivo era convertirse en un auténtico instrumento de integración social y garantizar la igualdad de estas personas trabajadoras³⁹. En esta Directiva se admite la posibilidad de que los Estados miem-

38. No debe olvidarse que una de las causas de retirada o no renovación es la falta de recursos para mantenerse sin recurrir al sistema de asistencia social, previa evaluación de los mismos por la autoridad competente, evaluación que no tendrá lugar durante el periodo de desempleo, y cuando solicite asistencia social siempre que se le haya proporcionado previamente información adecuada por escrito (art. 9.3, b y d).

39. En la misma línea la Propuesta de Directiva para los supuestos de desplazamiento intragrupo.

bro restrinjan la aplicación de la igualdad de trato en los supuestos contemplados en el art. 11, apartados 2 y 3. Como es fácil de comprobar, el estatuto diseñado es claramente insuficiente y está lejos aún de servir a los objetivos de crear una decidida política de integración social para los residentes de larga duración. Las acciones de integración social desarrolladas hasta el momento sólo tienen como objetivo establecer un mínimo de paz social en los mercados interiores, pero en modo alguno ayudar a crear un espacio público europeo que garantice la justicia social, aunque se deja abierta la puerta para que en un futuro, si se realiza la revisión de la Directiva, se pueda avanzar hacia la construcción de un modelo político europeo multicultural, que realmente sea abierto y participativo⁴⁰.

Por otra parte, la Propuesta de Directiva referente al empleo estacional, tras recoger los derechos de entrada y estancia, libre acceso a la totalidad del territorio, derecho a ejercer la actividad laboral autorizada y condiciones laborales aplicables al trabajo estacional en el Estado miembro en que han sido admitidos, proclama la igualdad de trato en lo que afecta a la libertad de asociación, afiliación y pertenencia a una organización que represente a los trabajadores, disposiciones de la legislación nacional relativas a las ramas de la Seguridad social definidas en el art. 3 del Reglamento (CE) núm. 883 /2004, pago de pensiones en las mismas condiciones que los nacionales cuando se trasladen a un tercer país, y acceso a bienes y servicios, excepto a las viviendas sociales y a los servicios de asesoramiento facilitados por los servicios de empleo (arts. 15 y 16). Y todo ello sin perjuicio del derecho del Estado miembro a retirar o denegar la renovación de la autorización correspondiente.

Sí puede afirmarse que constituye un avance importante, en todo este entramado de límites, excepciones y controles, el hecho de que las Directivas analizadas contemplen la posibilidad de reconocer los títulos obtenidos en la UE por el Derecho comunitario. La Propuesta de Directiva sobre permiso único disponía que las cualificaciones profesionales adquiridas por nacionales de terceros países en otro Estado miembro deberían reconocerse, del mismo modo que se reconocen las adquiridas por ciudadanos de la Unión (Preámbulo), y aquellas adquiridas en un país tercero de acuerdo con las disposiciones de la directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Este planteamiento se reitera en el Preámbulo de la Directiva, cuando regula la tarjeta azul, y en la reciente propuesta de Directivas sobre desplazamiento intragrupo. Pero, en todas ellas, incluida la que regula el estatuto de residente de larga duración, se preceptúa que el reconocimiento de los diplomas, certificados y otros títulos profesionales se realizará, “de conformidad con los procedimientos nacionales aplicables”, que-

40. Vid. García Blesa, J.: “Los derechos de los inmigrantes permanentes en la Unión Europea: un test sobre la acción de integración comunitaria”, *IV Seminario sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía*, ed. DGCPM, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, Sevilla, 2006, pp. 80-81.

dando por consiguiente la equiparación sometida a la única y exclusiva voluntad de los Estados miembros.

Existe otro derecho para las personas trabajadoras de extraordinaria relevancia, el derecho a la reagrupación familiar. Un derecho que, junto a la equiparación en el reconocimiento de títulos que acrediten la cualificación y formación, es básico para poder hablar de unas condiciones mínimas de igualdad que garanticen la integración social en la sociedad de acogida. En lo referente concretamente a la reagrupación familiar, la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, no ha cumplido el objetivo pretendido, al no generar la más mínima armonización⁴¹. Su texto permite, además, endurecer las reglas generales, y no introduce al menos una cláusula *stand-still*⁴². La amplia facultad concedida a los Estados ha conducido en numerosas ocasiones a una incorrecta transposición, y a interpretaciones arbitrarias por parte de las autoridades competentes, de los múltiples conceptos jurídicos indeterminados que contiene. Precisamente, “integración” es un término que aparece en numerosas ocasiones a lo largo del texto de la Directiva (apartados 4, 12 y 15 de la Exposición de Motivos y artículos 4.1 *in fine*, 4.5 y 7.2). Y llega a su punto álgido en el art. 4.5, que establece que para “garantizar un mayor grado de integración y evitar los matrimonios forzados, los Estados miembros *podrán* exigir que el reagrupante y su cónyuge hayan alcanzado una edad mínima, sin que ésta exceda de los 21 años, antes de que el cónyuge pueda reunirse con el reagrupante”. La Comisión ha señalado que las políticas tendentes a una buena integración han de comenzar cuanto antes, después de la admisión (nunca como requisito previo, como pretende la Directiva de reagrupación familiar), y basarse, en gran medida, en la colaboración entre los inmigrantes y la sociedad de acogida. En todo caso, la integración social es una cuestión de reciprocidad, no unidireccional. Sin embargo, no parece ser éste el sentido que la Directiva otorga al término. De la lectura de su articulado se puede inferir que el familiar que se pretende reagrupar debe de estar integrado *antes* de entrar al Estado miembro en cuestión. En este sentido, se pueden leer frases tales como “el Estado miembro *antes* de autorizar su entrada podrá verificar si cumple algún criterio de integración” (art. 4.1 *in fine*) o “*antes* de que el cónyuge pueda reunirse con el reagrupante” (art. 4.5). El problema es que resulta prácticamente imposible estar integrado en una sociedad a la que no se pertenece, a la que todavía no se ha llegado y con cuyos miembros no se convive. Por consiguiente, es el reagrupamiento el que permite la integración social y no a la inversa.

El uso, o el abuso, de la discrecionalidad otorgada por parte de las autoridades competentes a las diferentes administraciones se plasma en la pregunta que se realiza al Consejo acerca de si se está de acuerdo en que los Estados miembros dispongan de suficiente margen de maniobra en lo que se refiere a las cuestiones de integración importantes, por ejemplo, un dominio suficiente del idioma,

41. DOUE L 251, de 3 de octubre de 2003.

42. Clausula *stand-still*, cláusula que prohíbe la incorporación de medidas restrictivas

posibilidades para conseguir ingresos propios, y también en cuestiones como la formación y la reagrupación familiar: matrimonios concertados, manipulados e incluso forzados. El Consejo solo responde que “en sesión de 10 y 11 de diciembre de 2009 invitó a la Comisión a que, en el marco del Programa de Estocolmo, presentara propuestas de evaluación y, en caso necesario de revisión”⁴³. La necesidad de revisar este instrumento jurídico ya se señaló por la Comisión en su Informe relativo a la aplicación de esta Directiva, en el que se indicaba que “tiene previsto abrir una amplia consulta en forma de libro verde sobre el futuro del régimen de reagrupación familiar”, aseveración que se reitera en el Plan de acción para la aplicación del Programa de Estocolmo, en el que la Comisión se compromete a presentar una nueva propuesta en 2012.

Sí se contempla de modo distinto a la familia en las Directivas referentes a trabajadores específicos. El art. 15 de la Directiva que regula las condiciones de entrada y residencia para empleos altamente cualificados, y el mismo precepto de la Propuesta en un desplazamiento intragrupo, remiten a la Directiva 2003/86/CE pero derogándola en los aspectos siguientes: el reagrupamiento familiar en el primer Estado miembro no está subordinado a la exigencia de que el reagrupante tenga una perspectiva razonable de obtener la residencia permanente ni de que justifique una estancia mínima; tampoco pueden ser aplicadas las condiciones y medidas de integración hasta que las personas concernidas se hayan reagrupado; las autorizaciones han de concederse en el plazo máximo de dos meses; la duración de sus autorizaciones en el primer Estado miembro es idéntica a la del reagrupante (art. 15). Respecto a los miembros de la familia de quienes llegan a Europa a efectos de investigación científica, sólo se contempla el periodo de vigencia de la autorización y el hecho de que su concesión no dependa del requisito de un periodo mínimo de residencia del investigador (art. 9). Por su parte, la Directiva de residente de larga duración para los supuestos en los que el titular del estatuto quiera ejercer su derecho de residencia en un segundo Estado miembro y la familia ya estuviera constituida en el primero, permite que, cumplidas las condiciones requeridas en el apartado 1 del art. 4 de la Directiva 2003/86/CE, le acompañen o se reúnan con el residente de larga duración siempre, claro está, que prueben que se dispone de recursos fijos y regulares (art. 16 de la Directiva).

En definitiva, es palpable que el fraccionamiento no afecta sólo a los requisitos para obtener una autorización determinada, sino también a los derechos reconocidos a cada tipo de trabajador y sus familias. Las múltiples diferencias expuestas desvelan la ambigüedad que impregna toda la regulación jurídica de la extranjería

43. Esto se recoge en el Anteproyecto de respuesta a la pregunta escrita E-1958/10, de Jeanine Hennis – Plasschaert (ALDE), Consejo de la Unión Europea, Bruselas 19 de abril de 2010, 8522/10. La cuestión surge a raíz de la sentencia del TJ en el asunto Chakroun (C-578/08), de 4 de marzo de 2010. En dicha sentencia, el Tribunal evaluó dos elementos de la política de reagrupación familiar neerlandesa en el marco de la Directiva: el requisito de ingresos para la formación de familias y la distinción que establece la legislación neerlandesa según el vínculo familiar. Una decisión que tuvo consecuencias en el requisito de ingreso y en el límite de edad.

y los flujos migratorio. Por un lado, se proclama la necesidad de establecer un nivel mínimo de igualdad de condiciones en toda la UE, y al mismo tiempo, se les otorga a los Estados miembros la facultad de restringir algunos de los derechos reconocidos a las personas trabajadoras y sus familia, aunque también la posibilidad de establecer condiciones más favorables, como es el caso de España.⁴⁴

4.2. La seguridad y la utopía de la inclusión social

Como ya se ha expuesto, el Consejo en su reunión de Tampere afirmó que debe garantizarse a quienes residen legalmente en Europa un trato justo, y que debe existir por parte de los Estados una política de integración más firme encaminada a reconocerles derechos y obligaciones comparables a los que posee la ciudadanía europea. Los objetivos definidos en Tampere, respecto a la inclusión social, se reafirman en el Programa de Estocolmo, pero los avances, como hemos comprobado, siguen siendo mínimos. Esto permite afirmar que el camino hacia la integración se vislumbra largo y dificultoso para los nacionales de terceros Estados residentes legales, dado que incluso encuentran dificultades para la movilidad y reconocimiento de su cualificación las y los residentes de larga duración y altamente cualificados, que en principio parecen ser el modelo ideal de persona trabajadora inmigrante que mejor se integraría en el nuevo modelo económico europeo, basado en el investigación y en el desarrollo científico-técnico. Esta situación nos lleva a pensar que lo máximo que Europa está dispuesta a reconocer a las personas que emigran es la ciudadanía económica. Una ciudadanía que permite vivir y trabajar pero no participar en el establecimiento de las reglas y el diseño del modelo social, por tanto es una falsa ciudadanía al aproximarse más al viejo estatus de súbdito, que al que otorga la ciudadanía⁴⁵.

Ante esta situación, en la IV Conferencia Ministerial sobre Integración de Inmigrantes celebrada en Zaragoza los días 15 y 16 de abril de 2010 se consideró que la falta de una base jurídica sólida ha impedido hasta ahora la existencia de una política común. El empleo debe constituir parte fundamental del proceso de

44. La Ley de Extranjería española ha optado por conservar o adoptar disposiciones más favorables que las que los instrumentos jurídicos europeos reconocen, proclamando para los nacionales de terceros Estados residentes legales la igualdad con los españoles en el goce y ejercicio de la mayoría de los derechos. Tan solo se limita el ejercicio de la función pública (solo como personal laboral), sufragio (es necesario un convenio con el país de origen y solo será posible en las municipales), controles en la participación política... Para tener derecho al trabajo deberán contar con la preceptiva autorización (sea autorización de trabajo, excepción, concesión de asilo, estatuto de apátrida, estatuto de residente de larga duración, residente por reagrupación familiar, renovación automática durante el tiempo que se tenga derecho al desempleo...). El derecho a traer a la familia se somete a duros requisitos y trabas burocráticas, pero las normas son más favorables que las establecidas en la Directiva correspondiente.

45. Para un análisis de la diferencia en el interior del concepto de ciudadanía, véase: Soto Moya, M.: "La libre circulación de personas como concepto ambivalente", *REDI*, VOL. LX (2008), I, pp. 163-178.

integración y parte esencial para la participación de los inmigrantes en la sociedad de acogida. También se señaló la necesidad de establecer mecanismos apropiados para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas por los inmigrantes fuera de la UE, y de elaborar instrumentos legislativos en relación con los derechos de acceso al empleo y al estatuto jurídico de los nacionales de terceros países y residentes de larga duración, además de buscar nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación o las competencias profesionales, y la experiencia laboral de los inmigrantes.

Por su parte, la Comisión ha propuesto establecer una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento para la próxima década: Europa 2020⁴⁶. Este documento demanda una política global de migración laboral y una mejor integración de los migrantes, también en el ámbito laboral. En este contexto y en lo referente al empleo, la Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros —Parte II de las directrices integradas Europa 2020⁴⁷—, fija el marco para la Estrategia Europa 2020 y para las reformas que cada Estado miembro debe de realizar sobre la materia. En esta propuesta de Decisión se dispone: aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural, buscar una mayor participación de la población activa a través de políticas públicas destinadas a promover la integración social de todos los miembros de la sociedad, así como medidas efectivas de lucha contra la discriminación y la pobreza, con especial atención a los grupos con alto riesgo de exclusión social, entre los que se encuentran los emigrantes en situación regular, promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza. La calidad de una educación básica y una formación profesional atractiva se complementarán con incentivos eficaces para el aprendizaje permanente, posibilidades de una segunda oportunidad, garantía de que todas las personas adultas puedan conseguir un nivel superior de cualificación y políticas de inmigración e integración adaptadas (D. n.º 8). Deberán concentrarse en garantizar la igualdad de oportunidades, entre otras cosas mediante el acceso a servicios públicos de calidad y asistencia sanitaria. Los sistemas de prestaciones deberán centrarse en garantizar ingresos durante los periodos de transición y en reducir la pobreza, especialmente entre los grupos de riesgo de exclusión social, como los emigrantes en situación regular (D. n.º 10). Y en última instancia, mantiene que los Estados miembros deberán establecer medidas efectivas contra la discriminación.

La prueba de lo poco que se ha avanzado hasta ahora en materia de integración social se evidencia, aún más, en los objetivos marcados en el Plan de Acción para aplicar el Programa de Estocolmo. En este documento se reitera que “la firme defensa de los derechos fundamentales de los migrantes, basada en nuestros valores de respeto a la dignidad humana y a la solidaridad, permitirá que dichos migrantes contribuyan plenamente a la economía y sociedad europeas”. Mantiene,

46. COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

47. Consejo de la Unión Europea, Bruselas 30 de abril de 2010, 9233/10.

además, que la UE debe esforzarse por alcanzar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales, comparable al de los ciudadanos europeos. Estos derechos, consolidados en un Código de inmigración, y las normas comunes para gestionar eficazmente la reagrupación familiar, son esenciales para aprovechar al máximo los efectos positivos de la inmigración legal en beneficio de los interesados y reforzarán la competitividad de la Unión. La integración de los inmigrantes, se concluye, seguirá avanzando y se protegerán sus derechos al mismo tiempo que se hará hincapié en su responsabilidad de integración en las sociedades en que viven.

Pero, una vez más, se pone de relieve la estrecha relación que se establece entre seguridad, movilidad e integración social. Sin embargo, como bien sabemos, los problemas relacionados con la seguridad no pueden resolverse con la criminalización de determinadas situaciones o con nuevos o reforzados sistemas de control sobre la movilidad. La seguridad es una problemática compleja que se encuentra anudada al acceso a los derechos, al reconocimiento social, a la integración en el mercado laboral y a la formación y al acceso a la educación y formación. No obstante, como el Comité Económico y Social denuncia, cuando Europa establece la necesidad de una autoridad política visible y fuerte a nivel europeo, para la protección de los derechos humanos y las libertades, excluye de esta cartera el tema de la inmigración y el asilo, para incluirlos en los asuntos de seguridad interior, bajo la responsabilidad de otro Comisario.

En los discursos jurídico-políticos europeos se observa de forma permanente la extraordinaria ambigüedad que genera entrelazar seguridad y derechos. Se declara que “los derechos fundamentales deberían ser atribuidos a todas las personas, no sólo a los ciudadanos de la Unión”⁴⁸, y se recuerda que los solicitantes de asilo⁴⁹ y los inmigrantes están protegidos por el CEDH y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, pero al mismo tiempo, alegando razones de seguridad económica o social, se excluye a los inmigrantes de aquellos ámbitos en los que se están reforzando los instrumentos jurídicos de protección y garantía de los derechos. Toda esta ambigüedad no se entiende si no se alude al nuevo modelo económico mundial y a los cambios institucionales que el mismo está imponiendo a todos los Estados, y de un modo especial a Europa, que pretende en el nuevo orden mundial seguir manteniendo una cierta hegemonía económica. Una hegemonía que, como prueba todo lo expuesto hasta el momento, exige cambios profundos en los modos

48. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración”, ya citado, 2.1.5 y 2.1.6.

49. Sin embargo, Europa no se está dando mucha prisa en cumplir los objetivos del programa de Estocolmo. En concreto en España, llama la atención que de todas las sentencias sobre peticiones de reconocimiento de la condición de refugiado y, por tanto de concesión de asilo, analizadas en 2010 (sentencias recogidas en la base de datos del CENDOJ. Base de datos del Consejo General del Poder Judicial), sólo una acepta el recurso presentado. El resto de las sentencias son desestimatorias, lo que demuestra hasta qué punto el asilo se ha convertido en una institución más testimonial, de los viejos valores europeos de igualdad en derechos de las personas, que real.

de trabajar y en los sistemas productivos que a su vez demandan una reforma significativa en todo el sistema educativo europeo y de formación profesional, afectando todos ellos tanto a nacionales como a extranjeros. No olvidemos que el proceso de cambios en curso está generando importantes cambios estructurales en la forma de trabajar y en el mercado de trabajo.

La UE es consciente de que los cambios en el mercado de trabajo no tendrán los efectos económicos y sociales que se desean, si no se acompañan de cambios en el sistema educativo para mejorar la empleabilidad de las nuevas generaciones y del desarrollo de medidas eficaces en la lucha contra la discriminación social. Todas las personas deben trabajar⁵⁰, deben ser competitivas y eficaces, pues de esta eficiencia y eficacia dependerá el desarrollo económico europeo y, cómo no, de cada uno de los Estados miembros.

5. LAS DESIGUALDADES COMUNES

5.1. La nueva sociedad de castas profesionales

Las explicaciones elaboradas a lo largo de todo este trabajo para conocer las dificultades a las que se enfrenta el desarrollo de la igualdad efectiva para ciudadanas/os europeos y nacionales de terceros Estados en los diferentes Estados, y los obstáculos mostrados que han de superar quienes emigran para trabajar y desarrollar con un mínimo de libertad su proyecto vital, son insuficientes para comprender el alcance del cambio radical que se está realizando. Los medios de comunicación se hacen eco de forma constante de la crisis, de los necesarios cambios estructurales a nivel económico y político que se deben de realizar, y sólo de forma tangencial se alude a la educación y a sus costes. Sólo el mes de septiembre ha mostrado, en España, algunos de los puntos negros que encierra el debate social y político sobre la educación. La centralidad de este debate está en su gratuidad, sí o no, y en qué niveles deben o no ser gratuitos. Pero en paralelo y con menos luz y taquígrafos, se están produciendo cambios trascendentales en todo el sistema educativo, que afectarán de forma radical a la estructura social y a la igualdad efectiva y real de las y los titulares de derechos⁵¹.

El nuevo modelo económico no sólo exige cambios en las formas y modos de trabajar y de producir, y en las instituciones o espacios de decisión política, también demanda un nuevo modelo educativo que se adecue a las nuevas exigencias de empleabilidad. Todo el mundo ve razonable que si las formas y modos de

50. En este contexto de total competitividad hay que comprender el significado del nuevo derecho antidiscriminatorio que se está desarrollado en el ámbito del acceso al empleo.

51. Como ya se ha podido comprobar, no todas las personas tienen en la UE reconocido este derecho a la educación y formación, y cuando lo tienen reconocido, los nacionales de terceros Estados tienen límites que no tiene la ciudadanía europea.

trabajar han cambiado, también deba hacerlo el sistema educativo para facilitar la empleabilidad de la población. Hasta aquí ningún problema. Los problemas aparecen cuando se trata de vaciar al sistema educativo de su dimensión conformadora de la individualidad y de la ciudadanía, para reducir a la persona a su dimensión de trabajadora-productora. Pero hay algo más, la democratización de la educación y el acceso gratuito a la enseñanza tenían otra función social muy importante: facilitar la movilidad social y romper las trabas que las clases sociales o los linajes familiares pudieran imponer para el libre desarrollo del proyecto vital personal y laboral. La conexión estrecha que hoy se establece entre educación y empleabilidad, hace olvidar estos objetivos preferentes o los debilita. En otras palabras, no sólo la economía ha usurpado la voz y el espacio de la política, también pretende vaciar a la educación de sus objetivos humanistas y políticos. Estas nuevas estrategias, y es lo que trataremos de mostrar, afectan a toda la población real de un Estado en el ejercicio y disfrute de sus derechos, tanto a nacionales como a extranjeros, pero dada la mayor vulnerabilidad económica y social de los inmigrantes, éstos la sufrirán en mayor grado.

Se ha pensado, y esta es la razón de este último apartado, que la reflexión presentada sobre las desigualdades entre nacionales y extranjeros quedaba incompleta si los problemas laborales y de movilidad aparecían desconectados de los cambios educativos en curso. Unos cambios que permiten presagiar, si no se frenan, un reforzamiento de las desigualdades sociales ya existentes y la conformación de una estructura social mucho más rígida e impenetrable para ciertos sectores o grupos, que conformará una nueva sociedad de castas. En este nuevo modelo social será la educación —altamente cualificada y de calidad— y no el linaje familiar, o al no menos no directamente, el elemento legitimador de las desigualdades económicas y de estatus. Todo lo expuesto explica la estrecha conexión que Europa establece entre integración social, desarrollo económico y reforma del sistema educativo.

Como ya se ha expuesto en el análisis de la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, y en la de 2005/71/CE, encargada de regular la llegada de investigadores, Europa pretende convertirse en un destino atractivo para los talentos de todo el mundo, con el fin de mejorar los niveles de productividad, desarrollo económico y competitividad en la investigación e innovación tecnológica. Como otros países desarrollados, Europa ha perdido la cuota de poder económico y tecnológico en el mundo como resultado del avance de las nuevas potencias emergentes; así como su dominio y poder en el nuevo orden mundial aún sin consolidar y sometido, como desvela la crisis actual, a fuertes tensiones y ajustes. Es en este contexto complejo en el que deben analizarse y comprenderse los diferentes estatutos jurídicos diferenciales que la UE ha desarrollado para las personas migrantes. La trampa está en que estas restricciones a los derechos de los inmigrantes se defienden ante las ciudadanías de los Estados miembros de la UE como necesarias para poder mantener el estatus económico y laboral de la población trabajadora europea, pero no es cierto. La historia demuestra, sin margen para la duda, que cuando se restringen derechos a

ciertos grupos de personas, se abre la puerta para que esta restricción se generalice al resto. Cada paso que damos hacia la desigualdad y la segmentación social nos aleja un poco más de la democracia y de la igualdad real y efectiva de las personas sin distinción; en otras palabras, nos aleja del ideal ilustrado que Europa ha tratado de implantar en los dos últimos siglos. Por tanto, estamos hablando de una grave traición a los ideales emancipatorios que habían inspirado el proyecto europeo y que, como hemos analizado, aun subyacen en ciertos documentos políticos.

La división en castas profesionales que se está gestando en las sociedades europeas es resultado de la implantación de un nuevo modelo económico que ha trasladado la cadena de producción al mundo y ha optado por desplazar las fases productivas que necesitan alta inversión en tecnología y una mano de obra muy cualificada a los países desarrollados, desplazando a los países en proceso de desarrollo aquellas otras fases productivas que no necesitan de estos requisitos. Este proyecto y modelo económico globalizado se presentó ante la opinión pública mundial como el sistema económico capaz de poner fin a las graves desigualdades entre Estados, promoviendo el fin de la pobreza y del analfabetismo. Estos objetivos presentados en la década de los noventa, se han develado ingenuos, por no decir falsos. ¿Qué intereses reales había detrás de este discurso? Los países ricos podían controlar los precios y la producción de los países en desarrollo a través de la venta de tecnología e investigación, lo que les permitiría, pensaron, mantener su cuota de poder mundial y de riqueza. Pero los pronósticos han fallado. No se evaluaron por los altos dignatarios y agencias internacionales, seguramente cegados por la avaricia, los altos costes sociales y personales que este nuevo modelo generaba en el interior de cada uno de los Estados y de sus ciudadanías. Pensaron en cuotas de poder a nivel mundial o regional, pero no en las necesidades básicas de las personas que habitan el mundo. Ignoraron los flujos migratorios que necesariamente produciría un modelo económico mundial. No sólo las mercancías, los capitales y las empresas necesitan movilidad en esta economía globalizada, también las personas, que son quienes producen y crean verdaderamente la riqueza y son capaces de aportar lo necesario para satisfacer la subsistencia de los pueblos y su desarrollo. Todo este proceso explica la hegemonía y el protagonismo que está adoptando la economía en Europa y en el mundo.

No estamos hablando de la centralidad que la economía ha tenido siempre en el orden social moderno, estamos hablando de un nuevo orden social y de un nuevo modelo de Estado en el que el “*mercado*” —el capital internacional financiero y bursátil— diseña el destino de los Estados y limita el futuro de las ciudadanías. Estos datos permiten afirmar que estamos inmersos en un cambio socio-político y económico más profundo de lo que hasta ahora se ha dicho a las ciudadanías. Esta desinformación explica la angustia que los hechos económicos recientes han generado en la población. ¿Cómo entender lo ocurrido cuando se nos decía que eran meros ajustes del sistema para mejorar su eficacia y gobernanza? Una de las cuestiones más relevantes en este proceso de cambio en curso, y aún sin consolidar, es la modificación experimentada en los fundamentos del poder socio-político, a diferencia de lo que ocurrió como resultado de la revolución de

1789, en la que se partía de condiciones profundas de desigualdad entre las y los individuos, y se pretendía poner fin a las servidumbres —aunque fueron amplios sectores sociales los traicionados—, desarrollando niveles de igualdad formal y de autonomía personal a través del reconocimiento de ciertos derechos naturales, para adaptar las condiciones sociales a las exigencias del capitalismo incipiente. Hoy, los cambios son justo a la inversa: se generan mayores desigualdades entre las personas, utilizando un discurso jurídico-político aparentemente igualitario. Las tensiones que producen esta paradoja serán objeto de reflexión en las siguientes páginas.

El artículo 2 del Tratado de la UE establece que la no discriminación es uno de los valores comunes de la Unión y la lucha contra aquella uno de sus objetivos. Por su parte, el artículo 19 (antiguo artículo 13) del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, habilita al Consejo para “adoptar acciones adecuadas para la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”. Como desarrollo de este principio, se han aprobado diferentes directivas que están conformando un corpus normativo común de protección frente a la discriminación. Sirvan como ejemplo la Directiva 2000/43⁵², relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico⁵³; la Directiva 2000/78, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación⁵⁴; la Directiva 2002/73, de reforma de la Directiva 76/207, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo⁵⁵, y la Directiva 2004/113, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

También el Parlamento Europeo, por Resolución de 14 de enero de 2009, insiste a los Estados en la necesidad de combatir toda forma de discriminación, garantizando la igualdad de oportunidades como un derecho fundamental. Califica las directivas 2000/43 y la 2000/78 como un marco mínimo, y propone que se tomen en consideración, además, las recomendaciones de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales de 2008 y la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de 28 de noviembre⁵⁶.

Por último, hay que aludir a la Agenda Social Renovada⁵⁷, en la que se adoptó una propuesta de Directiva, todavía en fase de negociación, cuyo fin es garantizar la prohibición de toda forma de discriminación, en ámbitos sociales

52. Afortunadamente en estas directivas hablan de personas.

53. DO L 180 de 19 de julio de 2000, pp. 0022 - 0026

54. DO L 303, de 2 de diciembre de 2000.

55. DOCE L 269, de 5 de octubre de 2002.

56. DOUE C 46E, de 24 de febrero de 2010.

57. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de julio de 2008 «Agenda Social

muy relevantes: sanidad, prestaciones sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, completándose así el desarrollo del artículo 19 de Tratado. Pero a pesar de todo este esfuerzo, hay que concluir que, a medida que se mejora la lucha contra la discriminación y se promueve la igualdad efectiva, más se acelera el proceso de diferenciación en el acceso a los derechos para nacionales y extranjeros.

Todo este desarrollo normativo no hace sino encubrir, en realidad, que la igualdad que se pretende alcanzar es una igualdad máxima para capitales y mercancías, y ciertos sectores sociales, mientras que el resto de la ciudadanía europea quedará a merced de los límites económicos, que como resultado de la escasez de recursos —las grandes aportaciones de capital estarán destinadas a la investigación y la innovación tecnológica—, también llegarán a las administraciones locales y autonómicas, en la lucha contra la discriminación y el desarrollo de la igualdad de oportunidades. Esta situación no sólo generará graves situaciones de desigualdad entre unos territorios y otros, entre unos municipios y otros, sino también entre unos grupos sociales y otros. La novedad ahora, con respecto al pasado, es que se culpará de la desigualdad y de las graves situaciones de discriminación a las administraciones, por no saber gestionar de forma eficiente sus recursos, y a las personas, por no incrementar su productividad y su competitividad mediante el esfuerzo y la formación permanente.

En oposición a estas exigencias de responsabilidad, el Estado se presenta como inocente, al haber aportado el mejor marco normativo posible en la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de trato. A su vez, se presenta al mercado como algo que sólo pretende mejorar, cuando en realidad impone fuertes condiciones de ajuste y de racionalización a los Estados, familias y personas, y al uso y disfrute de los derechos. Para rebatir esta falsa inocencia, aludiremos a algunas de las cuestiones que están en estrecha relación con la productividad y la competitividad, así como con los cambios en el mercado de trabajo: el nuevo modelo educativo y los actuales sistemas de evaluación a los que están sometidos las y los profesionales.

Como se establece en el *II Foro: lo que la evaluación silencia 2*, celebrado el 11 de junio de 2011, la evaluación invade las vidas de las ciudadanas y ciudadanos de las diferentes partes del mundo, pero, de un modo especial, en aquellos países en los que se compite por el control tecnológico y el desarrollo de investigación ligada a la producción. La vida de las personas, sus talentos y necesidades se encuentran sometidos al control de lo calculable y lo medible, lo que afecta a nuestra dimensión de sujetos.

El poder administrativo, las políticas de gestión, el control informático y estadístico se imponen y atraviesan a los gobiernos y a las personas, quedando la autonomía de éstas últimas y el control sobre su proyecto vital limitado al espacio

Renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI» [COM(2008) 412 final – No publicada en el Diario Oficial].

que la gestión eficiente establece. En principio parecía que sólo se evaluaban las instituciones, administraciones y servicios, para hacerlos más eficientes, dada la exigencia de productividad y competitividad que impone el nuevo modelo económico al Estado y la sociedad, pero ahora comprobamos, no sin perplejidad, que realmente quienes somos evaluados, y, además, de forma permanente, somos las personas y los grupos. En resumen, lo que estos sistemas de evaluación generan es una constante competición y comparación entre individuos y con el grupo de referencia, en función de parámetros que se legitiman como racionales, pero que deben ser puestos bajo sospecha por las ciudadanías para descubrir a qué intereses reales responden todos estos cambios y evaluaciones.

5.2. La eficacia económica y la producción de talento

Todo lo expuesto nos exige abrir al debate social decisiones que parecen legitimarse desde criterios de racionalidad técnica y que olvidan temas claves, tales como: hacia qué modelo social caminamos, qué funciones está asumiendo el Estado en este proceso de transformación, o qué ha quedado de la relación entre educación y desarrollo de la personalidad, la autonomía personal y el ejercicio de la ciudadanía.

El nuevo modelo económico precisa de nuevas ideas y de talento, pero también de nuevos modos de vida. Está claro que el sistema educativo debe atender a la empleabilidad de su alumnado, pero cometeremos un grave error si pensamos que éste debe ser su fin prioritario. No podemos convertir a las personas altamente cualificadas en mercancías de uso e intercambio, ni limitar el potencial educativo de una comunidad a las necesidades del desarrollo local o global.

Tendríamos que preguntarnos, previamente, hacia qué modelo de sociedad caminamos, pero también qué grado de diferenciación social es compatible con el ideal de igualdad en derechos que parece inspirar todo el proyecto político y social europeo respecto a su ciudadanía. ¿Pueden estar sirviendo los conflictos sobre diversidad cultural y religiosa como la excusa para legitimar nuevas formas de segregación social? ¿Qué modelo de familia, sujeto clave del consumo, necesita hoy el mercado global y el nuevo modelo político? Los documentos educativos hablan con insistencia de la necesaria implicación de todos los actores en el sistema educativo: profesorado, alumnado, administración y familias. Pero debemos preguntarnos si estas exigencias son compatibles con las largas jornadas de trabajo de los progenitores, con un profesorado expuesto todo el tiempo a evaluaciones de calidad y control de resultados que a duras penas puede satisfacer y entender, y con un alumnado perplejo al encontrarse atrapado entre las viejas prácticas educativas y los nuevos sistemas de aprendizaje y evaluación. Hemos explicado a la ciudadanía y a las familias españolas qué pretenden los cambios educativos en curso, para que puedan implicarse en el proceso de cambio con información y criterio. Hemos presentado a las familias y a la comunidad educativa las diferentes opciones educativas posibles en el marco europeo y se ha debatido sobre las

fortalezas y debilidades de cada una de ellas. Se ha debatido socialmente sobre el modelo educativo que se trata de implantar, o hemos aceptado sin debate que sólo hay uno, aquel que el *mercado* establezca y decida para cada zona geográfica, para cada país o para cada municipio, en atención al desarrollo económico de la zona, y, por último, se ha analizado y explicado cómo puede la gestión y la promoción del conocimiento colaborar en la implantación del nuevo modelo económico y social. ¿Qué objetivo último debe de satisfacer el nuevo sistema educativo? Al sistema educativo se le pide que forme profesionales aptos para el mercado y capaces de enfrentarse a los nuevos retos. Esta exigencia se trata de afrontar desarrollando un modelo educativo que sea capaz de ofrecer las competencias y habilidades que el mercado demanda, y para alcanzar este objetivo, se evalúa al profesorado y al alumnado con el fin de desvelar las disfunciones que existen en ambos colectivos. En este esfuerzo de control interno y externo, al que están sometidos el sistema educativo y la escuela como institución social, cobra especial protagonismo el fracaso y abandono escolar. Para afrontarlo se desarrollan programas, se desplazan recursos y se crean comisiones de evaluación y seguimiento de las medidas adoptadas, al tiempo que cobran protagonismo nuevas medidas pedagógicas: sistema de tutorización personalizada y en grupo y desarrollo de nuevas técnicas de evaluación docente. Sin negar la relevancia y la necesidad de estas medidas y la necesidad de realizar ajustes en el sistema educativo, sorprende el modo en que se presentan estas necesidades como algo prioritario. Sobre todo si no se han respondido algunas cuestiones previas: ¿el fracaso y el abandono escolar es igual en chicas y chicos?; y si existen diferencias, ¿cuáles son las causas? ¿Se produce el mismo abandono y fracaso en todos los tramos educativos?; y si existen diferencias ¿cuáles son las razones, y cómo se explican? ¿Se presentan los mismos problemas en los niños nacionales y los extranjeros? Sin conocer estas respuestas, ¿podemos afrontar de un modo eficaz el abordaje de un cambio profundo en el sistema educativo? A continuación trataremos de responder a algunos de estos interrogantes.

5.3. La educación, la movilidad y la inserción laboral: especial referencia al caso español

El nivel de formación se ha convertido en una de las más importantes preocupaciones de los gobiernos, particularmente cuando se vislumbra que, en el futuro próximo solamente, el 15% del conjunto de los empleos serán ocupados por personas que no hayan completado la enseñanza obligatoria. Esta transformación respecto a las exigencias formativas que impone el mercado de trabajo es resultado del objetivo, todavía vigente, establecido en la Estrategia de Lisboa respecto al desarrollo en Europa de un modelo de sociedad del conocimiento y la información, favorecedora del desarrollo económico y social.

Otra de las pretensiones de la UE es la movilidad de las personas trabajadoras⁵⁸. Para lograrlo se ha realizado en los últimos años un gran esfuerzo por definir las competencias profesionales que deben de aplicarse en cada uno de los Estados, siguiendo los instrumentos desarrollados en el proceso de Copenhague (Europass, marco común para la calidad, principios básicos para la validación del aprendizaje no formal, etc.)

La rapidez de los cambios tecnológicos y la nueva situación económica producida por la crisis mundial han puesto de manifiesto cómo la mayor parte de los Estados poseen sectores productivos obsoletos, que deben incorporar las nuevas tecnologías y realizar transformaciones en sus formas de trabajo. En el caso español, este ajuste es más profundo, al sumarse la sustitución de lo que han sido hasta ahora sectores productivos (construcción y servicios), a las necesarias transformaciones tecnológicas. Junto a estas exigencias, se hace necesario introducir en el sistema educativo español un profundo reajuste, para desarrollar la formación profesional de grado medio y superior, reducir la alta tasa de abandono escolar, mejorar el éxito de los chicos (las chicas poseen en la mayoría de los tramos del sistema educativo mejores resultados que los chicos), favorecer la incorporación al sistema educativo de jóvenes que abandonaron sus estudios para trabajar en la construcción o los servicios, desarrollar nuevos sistemas de valoración del aprendizaje, con la finalidad de poder proporcionar titulación a las personas que han desarrollado largos años de experiencia en determinados sectores profesionales y que hoy se encuentran en paro, entre otros cambios necesarios.

La centralidad que posee la formación profesional en el proceso de transformación del sistema educativo español, con el fin de mejorar la incorporación al mercado de trabajo, tiene una doble causa: por una parte, mejorar y valorizar la formación profesional, con la finalidad de convertir a esta enseñanza en la plataforma idónea desde la que realizar la incorporación laboral. La formación profesional en su grado medio y superior exige formación en centros de trabajo de forma obligatoria, por lo que el alumnado puede tener un contacto directo con las empresas y con las exigencias del mercado laboral. Las empresas también se benefician del trabajo realizado por el alumnado en formación, especialmente del matriculado en los Programas de Cualificación Profesional Inicial que han crecido notablemente durante el curso 2009/2010⁵⁹. Por otra parte, se pretende que el bachillerato y los programas de cualificación profesional inicial promuevan la adquisición de determinadas competencias profesionales, que permitan concurrir al mercado de trabajo o bien proseguir otros estudios de carácter profesional o universitario.

La regulación a cinco niveles, desde la formación escolar hasta la universitaria que el proceso de Copenhague establece, busca que las diferentes cualificaciones

58. Aunque ya hemos visto que no todas poseen la misma capacidad de movilidad.

59. Véase el Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009-2010, IV. 3.2 p. 1

sean la herramienta eficaz para la movilidad de las personas trabajadoras. El objetivo de esta movilidad es que los procesos productivos altamente tecnificados y con demanda de mano de obra altamente cualificada y especializada no encuentren dificultades a la hora de seleccionar personal. Esto explica por qué los nacionales de terceros Estados, legalmente residentes en el territorio de la UE, con alta cualificación profesional, encuentran ciertas ventajas a la hora de incorporarse al mercado de trabajo y para circular a un segundo Estado miembro.

Junto a estos ajustes estructurales, para mejorar la formación, la mayoría de los países de la OCDE han procurado ampliar la permanencia de las y los jóvenes entre 15 a 19 años en los sistemas educativos. De hecho, en el año 2007, la esperanza de vida escolar de una niña o niño de 5 años que accede a la educación obligatoria en España es de 17.2% años, prácticamente la misma que la media de la OCDE y de la UE. Sin embargo, estos datos positivos se enfrentan a otros no tan positivos: el número de jóvenes entre 15 y 19 años que cuentan con un puesto de trabajo y poseen muy bajo nivel de estudios en España es muy elevado. Esto significa que en un mercado de trabajo cambiante y en proceso de transformación tecnológica, estas personas jóvenes poseen una situación de alta vulnerabilidad.

El informe *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE*, pone de relieve que en España, así como en la OCDE y la UE, la tasa de desempleo disminuye según aumenta el nivel educativo, y lo hace aún más en el caso de las mujeres⁶⁰. Aunque en los últimos años, con la crisis, se ha observado un dato preocupante en Europa y las personas jóvenes de 25 a 29 años de edad, con titulación superior, tienen dificultades para encontrar un empleo ajustado a su nivel profesional. Esta es una situación que en España alcanza al 40% de las y los jóvenes⁶¹. Los índices de paro en España, han sido los siguientes según nivel de estudios de las personas, en el año 2009: el 42.19% de los hombres y el 45.99% de las mujeres, entre las personas analfabetas, y de 1.78% de hombres y de 3.40% de mujeres, entre quienes poseen el título de doctorado. Existe otro dato destacable: el nivel de estudios no solo mejora el acceso al empleo de las personas, sino también su nivel de renta. Esto significa que también tienen mejores condiciones económicas para enfrentar la movilidad del mercado⁶².

Como prueba de todas las afirmaciones que acabamos de realizar, se analizarán las medidas que España ha adoptado en el sistema educativo en los últimos años, con la pretensión de cumplir los objetivos que Europa está imponiendo a los

60. El porcentaje de la población desempleada de 25 a 64 años entre la población activa de la misma edad, por nivel de formación y de sexo, está recogido en el *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2010*. Informe español, p. 29.

61. Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009/2010. IV. 3.2. p. 4.

62. En España las diferencias salariales en función de la cualificación profesional de las personas no son muy significativas, a diferencia de lo que ocurre en el promedio de la OCDE, aproximándonos a las diferencias que existen en los países nórdicos. Esto supone que, en España, el nivel de equidad social es alto. No sabemos si este dato positivo se verá alterado en el futuro, como resultado del proceso de diferenciación y de segregación laboral que se está llevando a cabo, y que ya hemos descrito. Según datos oficiales.

Estados miembros en materia educativa y de formación profesional. Pero además procederemos a desvelar las tiranías que esconden los nuevos sistemas de evaluación y las agencias que los sostienen y llevan a cabo. Con estos nuevos sistemas de evaluación que se legitiman desde la mejora de la calidad y el logro de ciertos resultados necesarios para la inserción laboral del alumnado, se pierde el valor y la especificidad de cada profesora o profesor, para pasar a formar parte de una masa evaluada. En estos procesos de evaluación permanente no sale reforzado el proceso de aprendizaje y la relación entre profesorado y alumnado, sino el control.

España inició en 2005, con el Programa Nacional de Reformas, la mejora de la calidad de la formación profesional para la inserción y el empleo, así como las acciones y medidas en las que la formación profesional, en el ámbito del sistema educativo, venía contribuyendo, a través de los Planes de Acción para el Empleo, a alcanzar los objetivos de empleo establecidos en el marco de la UE. En el último informe de seguimiento y actuación de 2009 se constata que, en los últimos años, las distancias se han acortado, pero la tasa de graduadas y graduados en los programas profesionales de España sigue siendo seis puntos inferior al promedio de la OCDE. Por ello, en 2008, se aprobó por el Consejo de Ministros la Hoja de Ruta de la Formación Profesional, liderada por los Ministerios de Educación y de Trabajo. Su objetivo era impulsar un nuevo modelo alternativo que conectara unas actividades profesionales con otras, con el objetivo de que el alumnado pudiera tener puentes de acceso a otras titulaciones, establecer el reconocimiento de la experiencia laboral y de las competencias adquiridas o de vías no formales de formación, al tiempo que se fomentara la movilidad internacional de estudiantes y personas trabajadoras⁶³.

Junto a estas medidas del mejora del sistema educativo para la inserción laboral, que tienen entre sus objetivos mejorar la productividad, la competitividad y reducir a mínimos los costes socio-económicos de los procesos de transición que impone a Europa la economía globalizada, se están llevando a cabo políticas de activación del mercado laboral que operan de forma conjunta con las estrategias de inclusión e integración social para los sectores sociales más vulnerables, entre los que se encuentran los nacionales de terceros Estados. El Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen sobre la Inclusión social, ya citado, de 2010, sostiene que: "la crisis hace todavía más urgente y apremiante la aplicación de estrategias globales de inclusión activa que combinen y equilibren medidas destinadas a lograr mercados de trabajo inclusivos, el acceso a servicios de calidad y un apoyo adecuado a las rentas". Pero, dado el alto porcentaje de población en edad laboral que debe incorporarse al empleo, el CESE acoge favorablemente la recomendación de la Comisión, "Un compromiso compartido a favor del empleo"⁶⁴,

63. Las múltiples actuaciones previstas en esta hoja de ruta están recogidas en el Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009/2010, IV.3.2. pp. 8-9

64. COM (2009) 257 final, p. 13.

en el sentido de una participación más estrecha y una mejor coordinación a nivel nacional

Esto explica por qué España desarrolló a partir de curso 2009-2010 una política entre países y organismos internacionales, especialmente significativa en materia de cooperación educativa, que se desarrolla en torno a dos ejes: por una parte, la cooperación multilateral en el seno de organismos internacionales (Consejo de Europa, OCDE, UNESCO, SEAMEO y ASEAN, ASEM-ASEF, UNIÓN LATINA, OEI y CONVENIO ANDRES BELLOS) y, por otra, programas de cooperación que se están llevando a cabo con Iberoamérica para perfeccionamiento de profesores extranjeros de español, intercambio de expertas y expertos, becas de verano con Francia, alumnado premiado. Además se gestan programas de cohesión social, como por ejemplo Europa 2020, que constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI. En otras palabras, todas estas actuaciones desvelan la relevancia de la educación y la formación profesional en la Estrategia Europa 2020. Un documento en el que se establecen cinco objetivos cuantificables que marcarán las pautas del progreso de los Estados miembros y desvelarán hasta qué punto estos han satisfecho los objetivos en materia de empleo, investigación, innovación, cambio climático y energía, educación y lucha contra la pobreza y la inserción social.

En *Europa 2020* se refleja todo lo que hemos tratado de desvelar a lo largo de esta investigación. El objetivo específico de la educación viene marcado por la combinación de dos objetivos acordados en el Marco Estratégico de cooperación en materia de educación: reducir la tasa de abandono escolar al 10% como máximo, e incrementar al 40% el porcentaje, como mínimo, de población que finaliza la educación superior o equivalente para mejorar la inserción laboral y dotar a Europa de una mano de obra altamente cualificada, que necesita para conquistar la cuota de mercado —producción altamente tecnificada— y alcanzar el poder que pretende en el orden económico mundial. No debe olvidarse que Europa compite a nivel mundial con dos elementos clave: un espacio de convivencia en el que se respetan los derechos humanos y los valores de la democracia y un nivel de producción altamente cualificado y competitivo. De ahí que se haya convertido en pieza clave de todo este proceso de renovación la calidad a nivel educativo, las competencias profesionales y la evaluación continua de la que es objeto tanto el alumnado como el profesorado, las y los profesionales y las personas trabajadoras⁶⁵. Todas estas estrategias tienen la inquietud constante de reducir el riesgo del desempleo de la ciudadanía europea y de la exclusión social, para ello es necesario que la educación alcance niveles importantes de equidad.

La *Estrategia Europa 2020* se adopta en un momento en que Europa ya evidencia sus debilidades estructurales y los límites que tenía el progreso económico y social que trataba de alcanzar. Trata de convertir a Europa en una década en

65. Sirva como ejemplo la Conferencia Jean Monnet, cuyo título fue: “El papel de la Educación y Formación en la nueva Economía Europea”, celebrada en Madrid, los días 25 y 26 de enero de 2010.

una economía inteligente, sostenible e integradora de altos niveles de empleo, productividad y cohesión social⁶⁶.

6. UN FUTURO PARA LAS PERSONAS

Hemos analizado a lo largo de esta investigación cómo las personas son sometidas a diferentes limitaciones y clasificaciones que obstaculizan el acceso al mundo de los derechos, su movilidad y libertad para decidir sobre el proyecto vital. En otras palabras, cómo se ataca la dignidad de las personas en tanto autonomía personal. Hemos sostenido cómo los discursos políticos y jurídicos en Europa se mueven entre las buenas declaraciones de intenciones y la preocupación por el control y la seguridad, con la intención de situar a Europa en la mejor posición posible, en el nuevo orden económico mundial. Se han desvelado también las transformaciones que es preciso realizar en el mercado de trabajo, el control sobre la movilidad de las personas y el sistema educativo, para alcanzar esos objetivos.

Aunque todos estos ajustes y decisiones se legitiman con criterios de racionalidad económica y técnica, encierran debates sociales relevantes sobre cuestiones claves tales como hacia qué modelo social caminamos, qué funciones están asumiendo los Estados en este proceso de ajuste y transformación educativa y laboral, qué quedará de la necesaria relación entre educación y desarrollo de la autonomía, la personalidad y el ejercicio de la ciudadanía, y quiénes pagarán el precio de tales ajustes socio-económicos.

El nuevo modelo económico precisa de nuevas ideas y de talento, pero también de nuevos modos de vida. Está claro que el sistema educativo europeo debe atender a la empleabilidad de su alumnado, pero se cometerá un grave error si pensamos que éste debe ser su fin prioritario. No podemos convertir a las personas, especialmente a las más cualificadas, en mercancías de uso e intercambio, ni limitar el potencial educativo de una comunidad a las necesidades del desarrollo local. Tampoco podemos convertir a las personas inmigrantes en instrumentos al servicio de los intereses de ciertos Estados.

66. También se desarrolló en 2010 una nueva generación de programas educativos europeos, que comenzarán a funcionar en 2013, que tratan sobre todo de proporcionar a las personas jóvenes la competencia y capacitación necesarias para maximizar sus potenciales en la sociedad y en la economía del conocimiento. Para analizar la multiplicidad de programas, reuniones y conferencias llevadas a cabo en materia de educación y empleo, véase: Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009-2010, IV. / La cooperación política y administrativa. Para dar cuenta de la efervescencia normativa en España en materia educativa, sirva como ejemplo que el Consejo Escolar del Estado que actúa como órgano de asesoramiento respecto de los proyectos normativos de ley o reglamentos que proponga o dicte el gobierno, ha realizado durante el curso 2009-2010, 89 dictámenes, que se recogen en el informe citado en el apartado IV.10. Normativa en materia de educación escolar. Dictámenes del Consejo Escolar del Estado. Este informe todavía en borrador, será publicado próximamente y puede ser consultado en la página del Consejo Escolar del Estado.

El futuro exige esfuerzo, innovación, divulgación del conocimiento y formación cualificada para que la política, la vida y la economía actúen de forma funcional. Un esfuerzo que demanda cuidar los talentos y permitir su desarrollo, algo que no se logrará sin mejorar los niveles de igualdad para todas las personas, sin distinción de su origen, y a todos los niveles. Pero además se necesita fortalecer y proteger al Estado social, redimensionar sus políticas sociales, y evitar el deslizamiento del Estado hacia un Estado gestor o gendarme.

Debemos afrontar la complejidad que encierra la sociedad actual de la información y el conocimiento; debemos poner sobre la mesa de debate los riesgos y los costes que los cambios descritos en el trabajo están generando en las y los individuos, las familias, las sociedades y el Estado; hay que enfrentarse a la exigencia de nuevas utopías sociales y al desarrollo de nuevos sistemas de mediación entre la sociedad y el poder, aunque no tengamos todas las repuestas o no sepamos cómo afrontar algunas de estas cuestiones.

En el seno de este mar de incertidumbres y debates abiertos, algo sí parece claro: que tanto los nacionales de terceros Estados como la ciudadanía europea no están dispuestos a quedarse sin futuro, ni a tener peor estatuto jurídico que las inversiones y las mercancías respecto a su movilidad. El movimiento social del 15 M en España es un ejemplo.

Para concluir, debe afirmarse que no es baladí que los documentos políticos europeos realicen declaraciones acerca de la importancia de la inserción social y la igualdad que debe imperar en Europa entre nacionales y extranjeros, dada la fuerza preformativa que tiene el lenguaje, a pesar de todas las críticas que se han realizado a lo largo de este trabajo respecto a la contradicción que existe entre las buenas palabras de la Comisión, sobre la deseable igualdad de derechos de los residentes legales respecto a las ciudadanas y ciudadanos europeos, y los controles y límites a los derechos humanos que recogen las diferentes directivas en materia de movilidad, títulos, reagrupación familiar, entre otras.

La fuerza que tiene un acto de habla, a nivel jurídico, depende de la intención de las personas-sujetos que lo realizan, de su significado y de la fuerza de interlocución que se asegure a través de la convención. Si el lenguaje jurídico reconoce como parte del orden social y de la comunidad política a todas las personas, este ritual lingüístico y la ideología que lo sustenta producirá efectos sociales, aún a pesar de que quien actúa como sujeto hablante no sea partidario, o no acepte la ideología que genera el cambio (Althusser). Del mismo modo, el habla excluyente, si no es contraatacada o neutralizada, se mantiene y llena de autoridad a través del tiempo, y adquieren los excluidos un significado de vacío social que se perpetúa a través de la repetición ritualizada por la convención. Que el discurso político europeo trate de enfrentarse al discurso jurídico excluyente abre la puerta a posibles cambios. Las profesiones y los profesionales del Derecho recibimos un legado lingüístico, un legado de términos, categorías, conceptos y clasificaciones, pero esta herencia científico-técnica no nos exime de responsabilidad, cuando lo mantenemos sin crítica, y reproducimos en la práctica científica un lenguaje jurídico excluyente. Se tiene la responsabilidad de transformar todo derecho que

discrimine y que impida avanzar hacia la igualdad en derechos, para garantizar la dignidad humana. Creemos que esta responsabilidad debe asumirla la ciencia jurídica, y esto es lo que se ha pretendido en este trabajo.

